

Trabajo Fin de Máster

Volatilidad Normativa, Protección Cultural y Proyecto Urbano

Autor/es

Beatriz J. Beltrán Pellicer

Director/es

Julio César Tejedor
Francisco Javier Monclús

VOLATILIDAD NORMATIVA, PATRIMONIO CULTURAL Y PROYECTO URBANO

RESUMEN

Partiendo del estudio de la articulación entre patrimonio cultural y urbanismo en nuestro país, este trabajo pretende analizar el efecto de las protecciones culturales sobre determinadas actuaciones urbanas, mediante el análisis de la problemática derivada de la interacción entre una normativa volátil, protecciones culturales diversas y las diferentes características de los propios casos seleccionados. Se pretende determinar sobre estos entornos urbanos seleccionados los diferentes efectos y defectos de la protección cultural y los impactos sobre la actuación, así como la ineficiencia e incertidumbre frente a lo protegido o la superposición de los valores de la actuación urbanística a la protección cultural.

VOLATILIDAD NORMATIVA, PATRIMONIO CULTURAL Y PROYECTO URBANO

Índice

1.INTRODUCCIÓN.....	7
2.SOBRE LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO	9
2.1.Factores que amenazan el legado urbanístico.	9
2.2.Cambio del concepto de Monumento. Ampliación de la acepción a Conjuntos y Sitios Urbanos. Evolución de la conciencia de protección cultural: Principio de tutela	13
3.EN QUÉ CONSISTE LA PROTECCIÓN CULTURAL	17
3.1.Recorrido de la legislación patrimonial en España.....	17
3.2.Articulación entre patrimonio cultural y urbanismo.....	21
3.3.Tipos de protecciones culturales en España.	23
3.4.La protección cultural Internacional.....	25
4.LOS EFECTOS DE LA PROTECCIÓN CULTURAL SOBRE ALGUNOS ENTORNOS URBANOS	27
4.1.Presentación del caso: El Balcón de San Lázaro	29
4.1.1.Conclusiones	34
4.2.Presentación del caso: La Estación Internacional de Canfranc	35
4.2.1.Conclusiones.....	39
4.3.Presentación del caso: Paseo Valencia al Mar	41
4.3.1.Conclusiones	50
4.4.Presentación del caso: El barrio de Ferrol Vello.....	53
4.4.1.Conclusiones.....	60
5.BIBLIOGRAFÍA	62

VOLATILIDAD NORMATIVA, PATRIMONIO CULTURAL Y PROYECTO URBANO

1. INTRODUCCIÓN

El patrimonio artístico histórico e incluso los vestigios del que fuera, son testimonio del pasado y una valiosa herencia a transmitir. Son los supervivientes que ayudan a recordar páginas de la historia de un pueblo, de una cultura. *"A town without its past is like a man without memory"* (Un pueblo sin pasado es como un hombre sin memoria). Es la herencia cultural que nos recuerda quienes fuimos y quienes somos.

La progresiva protección que han ido adquiriendo en los últimos tiempos los bienes surge de una conciencia histórica, de la que sobre todo España se ha hecho cargo a raíz de los movimientos internacionales y sus primeras Cartas y Documentos al respecto de la salvaguarda del patrimonio. Se trata de un largo proceso con el que se reclama la conciencia del individuo sobre la ciudad, con el que intenta llamar su atención hacia su protección y puesta en valor.

Urbanismo y cultura no deberían considerarse ciencias excluyentes. Son complementarios ya que ambos actúan sobre una realidad que es física (el monumento, la ciudad) y es cultural, ya que la historia y el arte se concretan en cultura material. El urbanismo, a través del proyecto urbano, crea fórmulas para favorecer la relación entre ciudadano y ciudad. El espacio físico se replantea espacio vivencial y la política urbana se recrea en los lugares de reencuentro. Muy acorde al pensamiento de Aristóteles, que indica que una ciudad es la reunión de un determinado número de ciudadanos; los ciudadanos son antes que la ciudad y ésta, es consecuencia de la reunión de aquellos.

Pero ante la salvaguarda del patrimonio cultural, histórico y artístico, la comunidad no se decanta firmemente ni hacia su defensa ni hacia su destrucción, por lo que este conflicto se traduce en muchas propuestas urbanísticas donde se superponen modificaciones incongruentes en sus políticas de preservación. Es por ello que el pensamiento patrimonialista debe trascender la legislación. La relación de la sociedad con su patrimonio llega a través de su institucionalización.

A partir de aquí surgen varias preguntas. En primer lugar, si son la norma o el acto administrativo los únicos indicativos del valor cultural. En segundo lugar sería preguntarse cómo afecta la declaración a estos valores patrimoniales: ¿responde a un mecanismo real de protección? La respuesta a la primera pregunta debería ser rotundamente negativa ya que cuántos monumentos con mayúsculas conocemos, bienes que emanan un sabor historicista y que son cultura en sí mismos; cuántos centros históricos nos sorprendería conocer que aun hoy sobreviven, algunos a duras penas, sin tener en sus archivos el documento de declaración. Respecto a la segunda, la constatación por parte de la administración responsable de un valor patrimonial supone -o debiera suponer- unas garantías por parte de esta administración de puesta en valor. Pero a las declaraciones les sigue una desnaturalización del bien proclamado, una desvinculación de su comunidad y por tanto una pérdida de parte de su identidad. En ocasiones esto es debido al tratamiento que las administraciones dotan a estos bienes- utilizados como reclamo turístico- dejándolos morir de soledad, sin un uso que los complete. Además la imposición de nuevas cargas y responsabilidades fruto de la declaración suponen un peso difícilmente soportable por la mayoría de los bienes, mientras no haya políticas- con crédito suficiente- que las respalden.

1. Conferencia permanente de los poderes locales y regionales de Europa (CLRAE). 1992. Carta Urbana Europea. Estrasburgo.

Dos momentos analíticos claves son los que enmarcan este discurso. Por un lado el legal y por otro el proyectual. A través del primero, a través del estudio de la evolución de la legislación patrimonial en España y su articulación con la urbanística se analizará el alcance y fundamentación de la Protección del Patrimonio Cultural en España a través de su historia. El segundo hito analítico en esta reflexión consiste en aportar y analizar una determinada serie de casos urbanísticos concretos, con características diferentes. El ámbito de estos proyectos se enmarca en España, concretado en el repaso de la legislación pasada y presente. Sobre estos casos se analiza su historia urbanística y cultural así como su tipo de protección y normativa a la que se atiene, si la hubiera, a través de un estudio documental. Se persigue aportar una aproximación objetiva de estos casos sobre los que se analizarán los efectos, impactos o exigencias que la incertidumbre de la protección del patrimonio tiene o ha tenido frente al desarrollo urbanístico en determinados casos concretos. El contraste de ambos momentos nos permitirá generar ámbitos de reflexión y la incidencia que la legislación de Patrimonio tiene sobre el desarrollo urbanístico y sobre la protección de nuestra herencia cultural.

2. SOBRE LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO

2.1. Factores que amenazan el legado urbanístico.

Es la identidad de un bien, o de un ámbito, la que caracteriza el conjunto de rasgos propios pertenecientes a un grupo, que le son propios a una comunidad. Son obras, anónimas o no, que dentro de un ámbito, de una región, han alcanzado los valores suficientes, la necesaria entidad, para denominarse patrimonio. No solo reside el valor en la grandeza del bien en sí, sino también en sus valores culturales, en su pertenencia a un momento y a un lugar. Por esta definición la morfología urbana se considera también patrimonio, entendido como la relación de una comunidad con su entorno en un momento concreto da igual presente, pasado o futuro.

La ciudad no ha de entenderse nunca como un organismo homogéneo ya que es el resultado de un proceso histórico y se configura en sí misma como compleja, diversa. El concepto de ciudad como un organismo dinámico, no sólo ha sido acuñado en nuestro país por autores como Fernando Chueca, sino también en el ámbito internacional y sigue siendo una definición recurrente empleada en mucha de la bibliografía al respecto de la ciudad y su urbanismo².

La lectura de la ciudad española como ciudad histórica se incorpora en el siglo XIX. En estos comienzos los ayuntamientos atienden la realidad de la ciudad como un ámbito infecto, como un área prioritaria donde desarrollar las políticas de salubridad e higiene, siempre bajo la mirada de la administración central.

Desde mitad del siglo XIX, lo que ha caracterizado nuestras ciudades ha sido hasta hace bien poco y sólo frenado ahora por la aguda crisis económica que estamos viviendo, el rápido y desenfrenado crecimiento que han vivido. Este ritmo ha sido muy superior al que podían absorber y ha provocado un crecimiento y posterior desarrollo incongruente de nuestros centros urbanos. No sólo ha sido superior a las posibilidades de previsión de las autoridades, sino también a su capacidad de asimilar los

problemas, usualmente creados por el propio crecimiento y cómo no, a la falta de crédito tanto económico como de respaldo, para acometer las verdaderas acciones estructurales que la ciudad precisaba, y precisa, sin perderse en reparos circunstanciales, intervenciones esporádicas que pueden solucionar un problema concreto, pero que son caóticas para el conjunto de la ciudad. Un problema de movilidad, por poner un ejemplo, no se soluciona con la apertura de varias grandes vías para absorber más tráfico, sino con el estudio complejo del ámbito que aborde la fórmula para disminuir el tráfico o reorientarlo, apoyado en programas de educación vial y sensibilización.

El cómo actuar en nuestras ciudades es una asignatura complicada, como apuntaba Fernando Chueca: *"las ciudades son de hecho una realidad fuerte y delicada a la vez, en la que no se puede intervenir con improvisaciones, que no pueden conducir más que a vanas quimeras o a catastróficos fracasos. De todo hemos visto mucho en nuestros días"*³

Con el rápido crecimiento poblacional de las ciudades y la consecuente demanda de viviendas comienza a popularizarse la idea del ensanche urbano. Todas las atenciones del urbanista se vuelcan en esta idea de desarrollo. Este tipo de concepción del desarrollo urbano suponía la negación de la ciudad entendida como composición previa, con la generación de las relaciones espaciales y aquellos efectos visuales tan calculados fruto de nuestra herencia urbanística histórica.

Surgen los primeros ensanches en las principales ciudades, siendo uno de los primeros el de Valencia, seguido muy de cerca por el de Madrid y Barcelona, y otros muchos, adelantándose incluso a la legislación. Legislación que surge de la percepción de esta necesidad y que tuvo su inicio con el Proyecto de Ley General para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras Mejoras de las Poblaciones, propuesto por el Ministro de Gobernación José Posada Herrera en 1861. Pero

2. "Cities are dynamic organisms. (...) the concept is a moving target, destined to change with society itself." Byarin, Francesco, y Ron van Oers. 2012. *The Historic Urban Lyscape: Managing Heritage in an Urban Century*. Ed. Wiley-Blackwell. Oxford, UK. ix.

3. Chueca Goitia, Fernando. 1977. *La Destrucción Del Legado Urbanístico Español*. Ed. Espasa-Calpe. Madrid.

será en 1892⁴ cuando esta legislación toma cuerpo en forma de una temprana Ley de Ensanche que presidirá el modelo evolutivo de nuestras ciudades y de nuestros técnicos durante muchos años. La ocupación de las periferias de las grandes ciudades por parte de la población migrante vigoriza esta necesidad.

Y es que la generalización de esta Ley de Ensanche de 1892, creada para los casos de Madrid y Barcelona, promulgó los beneficios fiscales de la acción urbanizadora y fue asumida por otras tantas ciudades que entendieron lo atractivo del desarrollo urbano. El Real Decreto-Ley, de 8 de marzo de 1924, que aprobaba el Estatuto Municipal no hizo sino respaldar esta generalización.

En este torbellino constructivo- o deberíamos llamar destructivo- la identidad de las ciudades, de nuestros centros y con ellas de gran parte de nuestro patrimonio artístico-histórico, patrimonio urbano, ha sido la gran perjudicada. El desarrollo de nuestras ciudades ha estado presidido por un egoísmo económico a manos del poder ejecutivo y financiero. El papel de mediadora de la administración entre ciudadanía y ciudad y por ende de patrimonio, ha sido y es muy cuestionable aun cuando la gestión, al menos en España, así como las tareas de restauración, reconstrucción y conservación, han sido siempre responsabilidad de éstas, dejando muy poco margen para la

iniciativa de otro tipo de asociaciones, colegios profesionales o incluso particulares que velen por el mantenimiento de nuestro legado urbanístico y arquitectónico. Pero este hecho se dará si lo acompaña una legislación que haga atractivas dichas intervenciones, que las potencie y las facilite.

El patrimonio artístico español desde el siglo XIX se ha ido viendo reducido, ultrajado y en ocasiones aniquilado por las guerras, desamortizaciones, derribos incontrolados, expolios, el afán de “modernizar” y la siempre tentadora especulación del suelo.

En la década de los 60'-70' se producen muchos de los mayores atentados contra nuestras ciudades, debido en parte a la aun inmadura conciencia de la comunidad hacia su herencia cultural. A muchos centros urbanos, que configuraban la totalidad de la ciudad hasta no hace mucho, se les consideró obsoletos y se les abandonó para que envejecieran a la fuerza, aprovechando su decrepitud para “remodernizarlas”. En base a este argumento todo, o casi todo, estaba permitido porque, como apuntaba Chueca, se tenían los medios para hacerlo. No sólo la comunidad sino también muchas administraciones, como representación de las mismas, esgrimían el argumento de que la protección de los bienes históricos, sobre todo los inmuebles, iba en contra de la evolución o modernización de la ciudad.

En este momento, principios ya del siglo XX, la ciudad interior palidecía con graves problemas funcionales e higiénicos, fundamentalmente relacionados con el hacinamiento y la falta de servicios e infraestructuras. Estas cuestiones eran llevadas por la policía urbana. Ni siquiera la Ley de Saneamiento y Mejora Interior de las Grandes Poblaciones de 1895 añadía un capítulo especial en materia higiénico sanitaria. Es más, mejoraba los procedimientos de expropiación forzosa que se habían introducido legislativamente en 18795 para la regularización viaria por ensanchamiento, rectificación o creación de calles y espacios públicos. Este hecho denostaba una sutil indiferencia por el mantenimiento de la ciudad heredada, con un claro propósito de mejorar el sistema vial y representativo, retomando el capítulo de las Grandes Vías, iniciado el siglo anterior.

4. El primer intento de Ley de Ensanche fue el Proyecto de Ley General para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras Mejoras de las Poblaciones de 1861. Establecía la cesión gratuita de viales, régimen de parcelas mínimas indivisibles, generalización del régimen de licencias, compensación de beneficios y cargas de la urbanización, edificación forzosa de solares, regulación de linderos, proyecto técnico y económico previo a toda urbanización, entre otros. Fue rechazado por el Senado y no llegó a aprobarse.

La primera Ley de Ensanche como tal fue la Ley de Ensanche de Poblaciones de 29 de Junio de 1864 cuyo Reglamento se aprobó el 25 de Abril de 1867. Declaraba los espacios públicos (calles y plazas) de utilidad pública por medio de la aplicación de la expropiación forzosa (Ley de 1836) que garantizaba los derechos de la propiedad y permitía al estado obtener los terrenos necesarios. Entre otras indicaciones, el acondicionamiento del nuevo suelo urbano se realizaría a costa del erario público, sin que los propietarios tuvieran que pagar nada.

La segunda, la Ley del 22 de Diciembre de 1876 de Ensanche de poblaciones, suprime las Juntas de Ensanche y las sustituye por las Comisiones Especiales. Modifica, entre otros, el sistema de financiación.

La tercera, la Ley de 26 de Julio de 1892 sobre Régimen Especial de los Ensanches de Madrid y Barcelona, reestablece, entre otras, la representación de la propiedad en las actuaciones urbanas. Ésta será la base de la futura legislación sobre ensanche y crecimiento de las poblaciones.

5. Ley de 10 de enero de 1879, de Expropiación Forzosa

La orientación de la política desarrollista y la independencia con que actuaban los ayuntamientos frente a las complejas exigencias de la aplicación ya de la primera Ley del Suelo de 1956⁶, que en ocasiones resultaba tremendamente lenta ante las exigencias a las que estos ayuntamientos se vieron sometidos fruto del proceso migratorio y de la creciente industrialización propició la concesión de licencias y la realización de actuaciones en el casco urbano a todas luces fuera de escala y ajenos a su entorno. La por entonces responsable de la ordenación urbana, la Dirección General de Urbanismo, carecía de autoridad para imponer disciplina ante las actuaciones realizadas por Ayuntamientos excusados muchas veces en la figura del interés público.

Muchos fueron los fracasos del urbanismo español en estos años de crecimiento económico que consiguieron llamar la atención sobre una necesaria reforma de la ley del suelo.

Pero no fue hasta la siguiente desaceleración del crecimiento urbano en España, a partir de 1975, donde empezó a darse un cambio en esta tendencia de crecimiento. Y junto con la transición y el traspaso de competencias a las comunidades autónomas le sigue un reconocimiento de la importancia política del urbanismo. El cambio de actitud en relación con el valor del patrimonio histórico coincidió también en este momento favoreciendo la reflexión sobre la unidad y la coherencia física y social de la ciudad heredada, aumentando los partidarios de su mantenimiento y puesta en valor.

Defendiendo lo erróneo de la ya anticuada concepción de que la preservación de nuestros centros fuera un acto involutivo de nuestra sociedad, la Carta de Vitoria de 25 de noviembre 1994, redactada a raíz del Foro de las Ciudades 25+25 celebrado en Vitoria en conmemoración del 25 Aniversario de los Ayuntamientos Democráticos en su punto I.3.2 que *"no se puede calificar una sociedad de progresista y solidaria, si ésta no es capaz de mejorar para las futuras generaciones el legado que recibió"*.

Y es que la incultura y el desinterés por el gusto estético y el respeto a los tiempos pasados del ciudadano medio, que se constituye como mero

pasajero en el trajín urbanita, constituyen el máximo obstáculo para lograr su preservación y rehabilitación, entendiendo esta en su sentido más amplio.

En muchas ciudades, la decadencia del legado urbanístico se traduce en un drama urbano que vaticina la ruptura con la ciudad histórica perecida ante determinados intereses casi siempre económicos.

Si bien es cierto que es en las grandes capitales de provincia donde más ha sufrido el patrimonio histórico artístico, debido al vertiginoso y en ocasiones incontrolado crecimiento producido también es donde más énfasis se ha puesto en delimitar las protecciones culturales, aunque luego no hayan sido acompañadas de las respectivas políticas.

Pero la conservación del entorno edificado no debe ser una protección exclusiva de los logros artísticos y arquitectónicos, sino que contiene un significado más amplio: consiste además en la preservación de la memoria y en la valoración de los lugares de importante significado colectivo.

De nada sirve una justificación conforme el valor cultural del bien cuando éste se va a limitar a un expediente para su registro como tal, sin contar con una apreciación estratégica de su gestión que lo resitúe en el contexto vital al que pertenece. El expediente de declaración en sí manifiesta las deficiencias legales existentes: éste habría de ser un documento director para su gestión y no un sólo documento de trámite; la declaración implica la musealización del bien al tiempo que se destruye. Se precisa de fórmulas para que la declaración consiga mantener la identidad del bien declarado.

El resto de patrimonio, igualmente valioso, queda desprotegido. Se trata de un patrimonio al que no se le presta atención, que está en peligro e incluso ya desaparecido pero cuya memoria persiste

"No se trata solo de los grandes monumentos nacionales de primer orden, que casi todos los países tienen clasificados y protegidos y que con mejor o peor fortuna se conservan atendidos, en parte por el esfuerzo económico de los presupuestos del estado. Pero si estos monumentos nacionales están salvaguardados, aunque su número aumente por razón de mayor ilustración, no cabe duda que existen otros casos y temas mucho más conflictivos: monumentos menores que son reliquias notables

6. Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana.

por su arquitectura, delicada, pintoresca o singular; conjuntos urbanos que hay que mantener sin que por eso pierdan su vigencia o vitalidad; entornos y panoramas pintorescos que son el perfecto marco de conjuntos y monumentos; conventos e instituciones religiosas que en un tiempo fueron florecientes y poderosos económicamente y que hoy se hallan a punto de extinguirse por falta de vocaciones y medios económicos”⁷

Qué pasa, por ejemplo, con aquellos centros de ciudades, pequeñas o medianas, que son históricos por su propia concepción y que no han sido declarados protegidos. La ciudad histórica tiene identidad por sí sola. *“No precisa de principios discursivos ni necesitaría de una declaración formal más allá de los principios y regulaciones que precisaría para su gestión”⁸*. Pero con nuestro modelo legislativo y con nuestra ineptitud para apreciar lo que nos rodea se convierten en unos nichos olvidados de la administración, vulnerables a la especulación y despreciados por la incultura. En estos casos, es el planeamiento el único instrumento existente para la intervención en la ciudad histórica. Se convierte en el único recurso, que tanto las administraciones como la comunidad, gracias a la participación pública, tienen para velar, si quieren, por mantener su herencia cultural. La administración tiene en el planeamiento la oportunidad para enmarcar una política tuitiva de su patrimonio. El marco y los medios los pone la legislación urbanística.

Pero el planeamiento, que contempla la protección del patrimonio llevando a cabo unos planes de ordenación, en base a las determinaciones de las propias leyes de protección del patrimonio, tanto estatales como autonómicas, a menudo llega tarde, cuando los valores culturales que merecían ser rescatados del olvido han desaparecido.

Se detecta en el régimen legal una defectuosa formulación y una infructífera aplicación. Y no podía ser de otra forma cuando ni en la jurisprudencia, ni en los estudios, análisis o proyectos se observa una decantación firme hacia la tutela de nuestro patrimonio, ni en la legislación, ni en la práctica.

En vistas a la insuficiencia de los instrumentos o de las acciones realizadas por los poderes encargados, los ciudadanos deben tomar por sí mismos la salvaguardia de sus valores culturales, pero para ello el ciudadano medio debería estar provisto de una sensibilidad cultural, capaz de reconocer en estos valores culturales su merecida salvaguardia. Además no debemos sólo velar por la protección de estos bienes mediante medidas de tutela, sino que debemos realizar tareas de difusión, capacitación y sensibilización, a la par que se rehabilita el bien y se le dota de un uso que no sólo les devuelva su brillo sino que les mantenga con vida.

7. Chueca Goitia, Fernando. 1977. *La Destrucción Del Legado Urbanístico Español*. Ed. Espasa-Calpe. Madrid.

8. Sánchez Luque, María,. 2005. *“La Gestión Municipal Del Patrimonio Cultural Urbano En España”*. Universidad de Málaga.

2.2. Cambio del concepto de Monumento. Ampliación de la acepción a Conjuntos y Sitios Urbanos. Evolución de la conciencia de protección cultural: Principio de tutela

Ya apuntábamos en la introducción que la protección de los bienes surge de una conciencia histórica progresivamente adquirida y cultivada de respeto hacia nuestro pasado. La visión internacional sobre la protección cultural de monumentos y conjuntos urbanos, a través de las cartas internacionales, el ICOMOS y la UNESCO ha ayudado mucho en la incorporación y el afianzamiento de esta sensibilidad en España.

Ya desde la Carta de Atenas de 1931, pero sobre todo en las distintas Cartas, Simposios y Recomendaciones realizadas en el ámbito Internacional a partir de la Recomendación de la UNESCO de 1962, relativa a la protección de la belleza y del carácter de los sitios y paisajes, se ha querido poner en evidencia la importancia de la protección y conservación de los monumentos, incluyendo en su definición no sólo las creaciones arquitectónicas aisladas sino entendido también como el sitio urbano, o rural, que ofrece el testimonio de una civilización particular, de una fase representativa de la evolución o progreso o de un suceso histórico.

Con motivo del II Congreso Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos Históricos celebrado en 1964 en Venecia se redacta otra de las cartas internacionales que tendrán especial relevancia en el ámbito de la preservación de los monumentos y parajes. Su mensaje se concentra en la cita con la que abre su redacción:

“Portadores de un mensaje espiritual del pasado, las obras monumentales de cada pueblo son actualmente el testimonio vivo de sus tradiciones seculares. La humanidad, que cada día toma conciencia de la unidad de los valores humanos, los considera como un patrimonio común, y pensando en las generaciones futuras, se reconoce solidariamente responsable de su conservación.

Es su deber transmitir las con toda la riqueza de su autenticidad”

Ratificando la nueva concepción de la denominación de monumento, en el informe final de la reunión sobre Conservación y Utilización

de Monumentos y Lugares de Interés Histórico y Artístico, celebrada en Quito en 1967, se indica: *“La idea de espacio es inseparable del concepto de monumento, por lo que la tutela del Estado puede y debe extenderse al contexto urbano, al ámbito natural que lo enmarca y a los bienes culturales que encierra. Pero puede existir una zona, recinto o sitio de carácter monumental, sin que ninguno de los elementos que lo constituyen aisladamente considerados, merezca esa designación”.*

Lo más recalable en este cambio de mirada hacia el patrimonio es la ampliación del concepto de ‘monumento’. Evoluciona su concepción más allá de la propia obra de arte o del edificio catalogado hacia el sitio urbano o rural, lugares de interés arquitectónico, histórico y artístico. La puesta en valor de un conjunto urbano, que constituyen no sólo una lección viva de historia sino un legítimo motivo de dignidad nacional.

Es en estos congresos y conferencias desde donde comienza a reivindicarse la necesidad de la tutela, por parte de las autoridades competentes, de los sitios y paisajes urbanos que son, en general, los más amenazados por la construcción y la especulación. Junto a ese principio de tutela se trabaja en la propuesta y puesta en marcha de medidas no sólo de carácter preventivo, sino también correctivo: no se trata sólo de remediar los daños causados en el patrimonio construido que es la ciudad, sino en su restauración.

Las recomendaciones sobre la conservación de los bienes culturales, considerando dentro de estos los barrios históricos de zonas urbanas y rurales urbanizadas, contra las consecuencias de la ejecución de proyectos, ya sean públicos o privados, fueron sucediéndose en distintas conferencias, como en la Conferencia General de la ONU para la Educación, la Ciencia y la Cultura, celebrada en París en 1968 o la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural celebrada por la UNESCO, también en París, en 1972. Desde estas Cartas y Documentos internacionales se insiste en que sean los ayuntamientos y organismos locales los protagonistas no sólo de la tutela sino

también de la gestión del patrimonio cultural. Dicha Convención Mundial sobre Patrimonio Cultural de 1972, representa un hito en el campo de la conservación por aunar los objetivos que han sido debatidos durante casi un siglo en un instrumento legal internacional, estableciendo un sistema de responsabilidad internacional para la conservación y monitoreo de la evolución de los sitios considerados como “Valor Universal Excepcional”⁹.

La tutela de los centros históricos fue reclamada nuevamente en la Carta del Restauo, en Venecia, en 1972. En esta ocasión, la carta se aventuraba a concretar unas instrucciones para la tutela de estos “Centros Históricos”, previa definición e identificación de éstos como aquellos asentamientos humanos cuyas estructuras, unitarias o fragmentarias, se hayan constituido a lo largo del tiempo y tengan particular valor de testimonio histórico, arquitectónico o urbanístico. Las intervenciones que proponen deberán garantizar la permanencia en el tiempo de esos valores que los caracterizan.

En todas estas recomendaciones, la acción de tutela de los sitios urbanos que configuran un centro histórico o que atesoran determinadas características que los hacen lo suficientemente especiales como para ser considerado patrimonio a preservar, pretende actuar sobre la integridad de los bienes a proteger, esto es, de todo el conjunto identificado. Se comienza a considerar que la tutela o conservación integrada repercute en el mantenimiento del patrimonio y favorece la conservación de la estructura de los conjuntos urbanos. En 1975 la Carta Europea del patrimonio arquitectónico reafirma esta voluntad de promover una política europea común y una acción concertada de protección del patrimonio arquitectónico, apoyándose en los principios de la conservación integrada.

La Carta Internacional para la Conservación de las Ciudades Históricas, ya en 1986, engloba a aquellas áreas urbanas históricas, grandes o pequeñas, que

además de la calidad de sus documentos históricos incorporan valores propios de las civilizaciones urbanas tradicionales. Ésta carta pretende completar otras Cartas y Recomendaciones Anteriores, relativas a la salvaguarda de los Conjuntos Históricos. Establece unos principios y objetivos de protección e indica los métodos e instrumentos para su consecución, recalcando la importancia de la planificación de la conservación de las ciudades y barrios históricos a través de estudios multidisciplinarios. Lo destacable de esta propuesta es el análisis de los datos no sólo patrimoniales o ni siquiera urbanísticos, sino también los sociológicos y económicos para definir las estrategias y acciones que han de llevarse a cabo en el plano jurídico, administrativo y financiero.

Tanto la Carta de Toledo como las posteriores se apoyan en la Carta de Venecia de 1964, reivindicando el deber que la humanidad debe asumir para con el Patrimonio Construido y el deber de transmitirlos con toda la riqueza de su autenticidad.

Más recientemente, en 2011, la UNESCO lanza una recomendación sobre el paisaje urbano histórico¹⁰, entendiendo éste cómo *“la zona urbana resultante de una estratificación histórica de valores y atributos culturales y naturales, lo que trasciende la noción de “conjunto” o “centro histórico” para abarcar el contexto urbano general y su entorno geográfico. Este contexto general incluye otros rasgos del sitio, principalmente su topografía, geomorfología, hidrología y características naturales; su medio urbanizado, tanto histórico como contemporáneo; sus infraestructuras, tanto superficiales como subterráneas; sus espacios abiertos y jardines, la configuración de los usos del suelo y su organización espacial; las percepciones y relaciones visuales; y todos los demás elementos de la estructura*

9. Valor Universal Excepcional significa una importancia cultural y/o natural tan extraordinaria que trasciende las fronteras nacionales y cobra importancia para las generaciones presentes y venideras de toda la humanidad. Por lo tanto, la protección permanente de este patrimonio es de capital importancia para el conjunto de la comunidad internacional. El Comité define los criterios de inscripción de los bienes en la Lista del Patrimonio Mundial. (UNESCO, 2008)

10. El concepto de “Paisaje Urbano Histórico” fue propuesto en el Memorandum de Viena sobre Patrimonio Mundial y Arquitectura Contemporánea, que centraba su atención en la gestión del Paisaje Urbano Histórico. Este concepto supera la idea del edificio en sí para considerar el lugar, el perfil de la ciudad, los ejes visuales, las líneas y tipos de edificios, los espacios abiertos, la topografía, la vegetación y todas las infraestructuras, incluso las de menor tamaño. El paisaje histórico urbano es el reflejo de continuos cambios de uso, de estructuras sociales, de contextos políticos y de desarrollo económico, que se manifiestan a través de distintas intervenciones de todo tipo. No se debe sustituir un estilo por otro, ambos deben convivir, como reflejo de ese devenir. El paisaje histórico ha modelado la sociedad actual y tiene gran valor para comprender cómo vivimos hoy.

urbana. También incluye los usos y valores sociales y culturales, los procesos económicos y los aspectos inmateriales del patrimonio en su relación con la diversidad y la identidad.”¹¹ Es un concepto éste que trasciende del tradicional entendido Centro Histórico. No sólo quiere llamar la atención frente al deterioro y fragmentación que nuestro patrimonio urbano sufre por el rápido y muchas veces incontrolado crecimiento sino que atiende a otros objetivos mucho más globales como la mejora y preservación de la calidad de vida promoviendo las relaciones sociales y la funcionalidad del medio, teniendo en cuenta las tradiciones y percepciones de las comunidades locales a la vez que respeta los valores de la comunidad nacional e internacional.

En la legislación urbanística española no han faltado referencias a la tutela de los valores naturales, ambientales o culturales. Aun con todo, la historia del urbanismo español siempre ha tenido una clara vertiente desarrollista, interesado más en la creación de nueva ciudad que en la conservación y mejora de la existente. La perspectiva de desarrollo urbano en la actuación en estos espacios históricos estaba totalmente desconexiónada de la cultural. Quizá por esta razón urbanismo y patrimonio cultural inmueble han vivido en un régimen de separación y apenas ha habido legislaciones directamente relacionadas con la protección o reforma interior de los conjuntos históricos existentes. El marco proteccionista español se acomoda al marco internacional en el proceso de afianzamiento y ampliación del concepto de monumento y por ende del de patrimonio. Pero no es hasta la aprobación de la Ley Estatal 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, y la subsiguiente producción de normativa autonómica, donde se introduce la proyección territorial del patrimonio cultural, incluyendo técnicas e instrumentos nuevos y transformando los ya existentes.

Como reflejo de todas las conferencias y congresos realizados desde 1931 con la Carta de Atenas, así como de las Cartas y Recomendaciones extraídas de ellos, la Unión Europea, y el ámbito Internacional en general, reclaman la regeneración de la ciudad existente, respetando la integridad de su trama y de sus partes. Es en este marco en el que se enclava la Ley 16/1985 y posteriores. A partir de esta, la

legislación protectora del patrimonio cultural utilizará como instrumento de protección, sobre todo para el caso de los conjuntos históricos, el planeamiento urbanístico como técnica, mediante los dos instrumentos desarrollados a tal fin: el planeamiento y los catálogos urbanísticos. Se establecen las determinaciones legales sustantivas de ordenación, de aplicación directa, que se deberán utilizar en la protección de los espacios que conformen las áreas catalogadas e indicadas por el planeamiento.

Los catálogos urbanísticos, que aparecen con la primera gran reforma de la Ley del Suelo de 1956, se incorporan en el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 y se regulan entre ésta y el Decreto 2159/1078, de 25 de Agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Pero del recorrido legislativo del patrimonio en España hablaremos a continuación.

11. UNESCO. 2011. Recomendación sobre el Paisaje Urbano Histórico, con Inclusión de un Glosario de Definiciones. <http://portal.unesco.org/>.

3. EN QUÉ CONSISTE LA PROTECCIÓN CULTURAL

3.1. Recorrido de la legislación patrimonial en España.

Como ya hemos comentado, el fuerte desarrollo que ha impulsado la historia del urbanismo Español ha estado más interesado en la creación de nueva ciudad que en el desarrollo de la ciudad existente. Apenas ha habido legislaciones directamente relacionadas con la protección o reforma interior de los conjuntos históricos existentes. Lo mismo sucede con la protección del Patrimonio cultural y sus implicaciones urbanísticas y territoriales, que hasta la aparición de la Ley Estatal de Patrimonio Histórico Español 16/1985, de 25 de junio (en adelante Ley 16/1985), y las subsiguientes normativas autonómicas tenían un régimen separado.

No hay referencias en la Constitución de 1876 de quiénes son los responsables de la protección monumental y no es hasta la Constitución de 1931 donde se indica que es el Estado el único responsable de su tutela y registro: *“Toda la riqueza artística e histórica del país, sea quien fuere su dueño, constituye tesoro cultural de la Nación y estará bajo la salvaguardia del Estado, que podrá prohibir su exportación y enajenación y decretar las expropiaciones legales que estimare oportunas para su defensa. El Estado organizará un registro de la riqueza artística e histórica, asegurará su celosa custodia y atenderá a su perfecta conservación. El Estado protegerá también los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor artístico o histórico.”*¹². Este artículo, que era una novedad en la Constitución Española, emanaba de las nuevas corrientes internacionales recogidas, con antecedentes iberoamericanos (la Constitución mejicana de 1917), en varias constituciones europeas como en los textos de Alemania Austria, Checoslovaquia y Dantzig, recogiendo en ellos referencias a los bienes culturales. Este novedoso concepto afianza la figura del Tesoro Artístico Nacional como un concepto jurídico específico del que se derivan consecuencias igualmente jurídicas, como el compromiso del Estado de salvaguardar, custodiar celosamente y conservar perfectamente todos los bienes culturales y la atribución al mismo

de las facultades de prohibir la exportación y la enajenación de tales bienes, así como de decretar su expropiación.

Muchos son los autores que han analizado y escrito sobre los orígenes y antecedentes de la legislación sobre patrimonio histórico español. La mayoría de ellos convienen en indicar que fueron la Ley de Excavaciones Arqueológicas, de 7 de julio de 1911, y la Ley de Monumentos Arquitectónicos-Artísticos, de 4 de marzo de 1915, los cimientos de nuestra legislación actual que tiene en el Real Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926, sobre Protección, Conservación y Acrecentamiento de la Riqueza Artística y en la Ley de 13 de mayo de 1933, sobre Defensa, Conservación y Acrecentamiento del Patrimonio Histórico Español, o Ley del Patrimonio Artístico Nacional, su base. De hecho, la gran novedad que incorporaba ya la Ley de Monumentos Arquitectónicos-Artísticos de 1915 era la necesidad de proceder a una declaración formal de los documentos a proteger, para que fueran objeto susceptible de tutela.

El Decreto-Ley de 1926, sobre Protección, Conservación y Acrecentamiento de la Riqueza Artística, iba precedido de una grandilocuente exposición de motivos que señalaba el peligro en que se encontraba la riqueza histórico-artística española, lo que justificaba la necesidad de una intervención directa y eficaz del Estado. El Decreto-Ley ponía bajo la tutela y protección del Estado los bienes del tesoro artístico arqueológico nacional. Contemplaba la declaración de utilidad pública para la conservación de los monumentos y del Patrimonio Etnográfico, que también se protegía, y se declaraba, por ministerio de la Ley, la inamovilidad de los monumentos aunque no se controlaba su transmisión.

La Ley de 13 de mayo de 1933, sobre Defensa, Conservación y Acrecentamiento del Patrimonio Histórico Español se mantendrá vigente más de medio siglo, hasta 1985. Esta Ley iba más allá de lo indicado en aquel artículo 45 de la Constitución de 1931 y en ella se reconocía por vez primera el derecho de los ciudadanos a acceder al Patrimonio

12. Artículo 45 de la Constitución Española de 1931.

Histórico. Regulaba, entre otras materias, el contenido y la noción de Patrimonio Histórico-Artístico Nacional, la organización administrativa de la protección de estos bienes, el régimen jurídico de los inmuebles y las reglas sobre la formación del Inventario del Patrimonio Histórico-Artístico Nacional.

El régimen jurídico de los inmuebles se fundamentaba en la creación de una nueva denominación (Monumentos histórico-artísticos) que comportaba su inclusión mediante declaración formal en una categoría específica de bienes protegidos. Un nuevo procedimiento más cuidadoso de declaración que incluía una determinación más precisa y más amplia de los efectos de la declaración (prohibición de derribo, de obras y de reconstrucción y obligación de efectuar las obras necesarias para su consolidación y conservación y el deber de permitir visitas y estudios), la atribución a la Administración de la facultad de prohibir derribos u obras en inmuebles aun cuando no estuvieran declarados Monumentos, el otorgamiento a la Administración del derecho de tanteo en las ventas de los Monumentos, la potestad expropiatoria y (con remisión al Reglamento) la previsión de control administrativo de la enajenación, la prohibición de exportación total o parcial de los bienes inmuebles y, en fin, la extensión del régimen de los Monumentos a los Conjuntos urbanos y rústicos.

A pesar de dar desarrollo directo y pronto a un precepto constitucional y reconocer la obligatoriedad jurídica de proteger y enriquecer los bienes culturales, es criticable su total desconexión con el planeamiento urbano. La sustitución por esta Ley de las anteriores disposiciones para la defensa y el acrecentamiento del patrimonio histórico se concretó en la ausencia de toda referencia a las implicaciones urbanísticas de la tutela monumental al no recoger, como ya lo había previsto el Decreto-Ley, de 9 de agosto de 1926, (quizá debido a la influencia implícita de la Carta de Atenas aun cuando la Ley reafirmara su conservacionismo) en su artículo 21¹³, así como

su renuncia a regular el Patrimonio Bibliográfico y Documental que no llegaría a regularse hasta 1972.

La dilatada vida que tuvo la Ley republicana de 1933 sobre un panorama estatal con profundas transformaciones políticas, jurídicas, económicas e incluso territoriales hizo necesaria la redacción de muchas disposiciones para su adecuación y ampliación, de forma que llegó un momento en que la legislación sobre el patrimonio histórico resultaba tan fragmentada que era difícil de coordinar y de aplicar. De todas estas determinaciones es de destacar el Decreto de 22 de julio de 1958 donde la administración local se hace eco al aparecer por primera vez la categoría de monumentos provinciales y locales, quizá como consecuencia de las voces internacionales que se alzaban en favor de un mayor protagonismo de las instituciones y administraciones locales para la gestión del patrimonio. Sorprende que sea también la primera vez que aparece el concepto de **entorno**¹⁴.

Las Instrucciones para la defensa de los Conjuntos Históricos-Artísticos aprobadas en los años '70 poco después de la primera Ley del Suelo de 1956, redactadas para intentar paliar la desconexión con los instrumentos urbanísticos supondrán otro hito importante en la superación de la desvinculación entre urbanismo y patrimonio cultural y en la superación del hermetismo y sentido estático de la protección patrimonial.

Como no podía ser de otra forma, el año 1975 marcó un profundo punto de inflexión en España a muchos niveles. Un nuevo sistema político democrático, tras la terminación de la dictadura franquista, propiciará una renovación en todos los niveles de la sociedad española y por supuesto afectará también al Patrimonio Histórico, que ya venía demandando una solución a su dispersión y fragmentación.

en las edificaciones modernas de los elementos y detalles propios y distintivos de la antigüedad, dignos de ser conservados por su originalidad y carácter”.

13. En el Artículo 21 del texto de 1926 se establecía ya la obligación de los Ayuntamientos de levantar planos topográficos a determinada escala de “las ciudades y pueblos total o parcialmente declarados o que se declaren incluidos en el Tesoro artístico nacional”. Así mismo, en su artículo 22 se obligaba a los Ayuntamientos a: “llevar a sus Ordenanzas municipales preceptos obligatorios y especiales de conservación de sus monumentos típicos y

14. Artículo 6 del Decreto de 22 de julio de 1958: “Para el mejor cumplimiento de lo establecido en los artículo 3 y 34 de la Ley de 13 de mayo de 1933 (...) será preceptiva la aprobación de la Dirección General de Bellas Artes en las obras que pretendan modificar edificios, calles o plazas inmediatas a aquél y las de nueva construcción en igual emplazamiento o que alteren el paisaje que lo rodea o su ambiente propio, caso de estar aislado, y, en fin, cuantas puedan proyectarse en los monumentos mismos de cualquier categoría nacional, provincial o local que sean.”

En 1978 se promulga la nueva Constitución Española, que establece y renueva el concepto de Patrimonio Histórico, Cultural y Artístico¹⁵. Otro apartado muy importante para España y también para la regulación del Patrimonio dentro de esta nueva Constitución es la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas en materia de Patrimonio Histórico¹⁶.

En referencia a este traspaso de competencias, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto entre los artículos 140 y 149.1 de la Constitución de 1978. Conforme el artículo 71.45ª de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva, entre otras, de el *“patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico, científico y cualquier otro de interés para la Comunidad Autónoma, en especial las políticas necesarias encaminadas a recuperar el patrimonio aragonés que se encuentre ubicado fuera del territorio de Aragón”*.

La renovación de los principios, objetivos e instrumentos de tutela en el panorama internacional, difundidos e institucionalizados principalmente por los Organismos Internacionales como la UNESCO, el ICOMOS o el Consejo de Europa se incorporan a la nueva legislación

La Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Nacional, crea el Registro Estatal de Bienes de Interés Cultural y establece tres niveles de protección, frente a los dos de la anterior regulación (monumentos, incluyendo a los conjuntos urbanos, y yacimientos

arqueológicos) o de nuevo a los tres, que establecía el Decreto-Ley de 1926 (monumentos, conjuntos urbanos y yacimientos arqueológicos). Estos niveles de protección serán:

- Bienes de Interés cultural, tanto inmuebles como muebles. Supone el máximo reconocimiento del valor patrimonial y debería llevar aparejada la tutela más directa de la administración así como las medidas de fomento más importantes. Los Bienes de Interés Cultural se incluyen en el Registro General.
- Inventario: en esta ocasión este nivel de protección sólo es para bienes muebles. Persigue, además del reconocimiento de los valores del bien dentro del Inventario General, su seguimiento por parte de la administración, así como la posibilidad del ejercicio de tanteo y retracto ante los cambios de propiedad.
- En la última categoría, la de los denominados patrimonios especiales, se engloba el patrimonio arqueológico, etnográfico, documental y bibliográfico.

A su vez, y para los bienes inmuebles, que es finalmente lo que nos interesa, la ley clasifica los Bienes de Interés Cultural en: Monumentos, Jardines Históricos, Conjuntos Históricos, Sitios Históricos y Zonas Arqueológicas, identificando para cada una de ellas su régimen de protección así como las medidas cautelares a acometer.

El artículo 12 de la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español establece que

“Los bienes declarados de interés cultural serán inscritos en un Registro General dependiente de la Administración del Estado cuya organización y funcionamiento se determinarán por vía reglamentaria. A este registro se notificará la incoación de dichos expedientes, que causarán la correspondiente anotación preventiva hasta que recaiga resolución definitiva.

En el caso de bienes inmuebles la inscripción se hará por alguno de los conceptos mencionados en el artículo 14.2.

Cuando se trate de Monumentos y Jardines Históricos la Administración competente además instará de oficio la inscripción gratuita de la declaración en el Registro de la Propiedad”.

15. Artículo 46 de la Constitución de 1978: *“Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del Patrimonio Histórico, Cultural y Artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La Ley sancionará los atentados contra este patrimonio”*.

16. El artículo 148 de la Constitución de 1978 recoge las materias sobre las que la Comunidad Autónoma podrá asumir competencias, entre otras, las de Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma, si bien el Estado se reserva la competencia exclusiva para la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas (artículo 149).

Como se aprecia en la redacción de este artículo, la finalidad directa de la declaración es la seguridad jurídica. Tanto el registro al que se refiere la Ley 16/1985 como los correspondientes registros de las distintas leyes autonómicas no son más que una institución que instrumenta la publicidad de unos determinados bienes, apuntando sus características técnicas y jurídicas. No posee una finalidad directamente encaminada a la conservación de dichos bienes.

A raíz de la transferencia de competencias a las autonomías, surgen a partir de 1990 las primeras legislaciones autonómicas para el ámbito de la protección del patrimonio cultural: la Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco, la Ley 4/1990 de 25 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla La Mancha, la Ley 1/1991 de 3 de julio de Patrimonio Histórico de Andalucía, actualizado por la Ley 14/2007 de 26 de noviembre. El régimen normativo del patrimonio cultural de la Comunidad Autónoma de Aragón se contiene en la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés, modificada por el artículo 38 de la Ley 2/2014, de 23 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón¹⁷.

La figura del Registro de los BIC será reproducida por la legislación sectorial autonómica creando registros para los bienes de Interés Cultural - o figuras asimilables- que las propias Comunidades declaren.

La Ley 16/1985 es pues una ley horizontal, al ser una ley general sobre el patrimonio histórico español y sentar las bases del régimen jurídico autonómico. Responde a las exigencias de protección que detenta el artículo 46 de la Constitución. La configuración de esta Ley, en concreto la asunción de competencias en relación con las transferidas a las Comunidades Autónomas, planteaban una confusión entre los títulos competenciales de unos y otros. Cuáles respondían a la función constitucional y eran de ejercicio directo de la Ley Estatal y por ende de defensa del patrimonio histórico contra exportación y expoliación.

La sentencia del Tribunal Constitucional

17/1991 de 31 de enero resolvió los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la Ley Estatal, pero aun así dicho dilema sigue abierto, como se observará en el caso presentado de Valencia. La propia pasividad, en mi opinión, mostrada por la Administración Estatal ante determinadas licencias recogidas por las normativas desarrolladas por las comunidades autónomas en las que se desconocen o se contradicen algunas de las previsiones de la Ley estatal, corrobora esta afirmación.

A través del Real Decreto 64/1994, de 21 de enero, se modificó el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985 para adaptarlo a la mencionada sentencia del Tribunal Constitucional. En él se reconoció la competencia de las Comunidades Autónomas para declarar Bienes de Interés cultural y se limitó la competencia del Estado para la declaración de bienes adscritos a servicios públicos gestionados por el Estado o integrantes del Patrimonio nacional. Y lo más importante de este Real Decreto fue que introdujo un artículo en el que se desarrolla la competencia estatal sobre expoliación, que las Administraciones Generales del Estado podrán ejercitar en caso de que otros poderes públicos, y singularmente las Comunidades Autónomas, no adopten las medidas necesarias y suficientes para evitar la expoliación¹⁸.

18. Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, Capítulo III del Título III introducido por R.D. 64/1994, 21 enero:

"1. Toda denuncia o información que el Ministerio de Cultura reciba acerca de un bien que reúna las circunstancias señaladas en el artículo 4 de la Ley 16/1985 puede ser trasladada urgentemente a cualesquiera de las instituciones consultivas de la Administración General del Estado sobre Patrimonio Histórico Español.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 5 de este artículo, obtenida información suficiente para entender que un bien está siendo expoliado o se encuentra en peligro de serlo, el Ministerio de Cultura, de oficio o a propuesta de cualquier persona física o jurídica, y oída la Comunidad Autónoma, puede declarar por Orden ministerial la situación en que se encuentra el bien citado y las medidas conducentes a evitar la expoliación.

3. a) La ejecución de las medidas declaradas en la Orden Ministerial corresponde al titular del bien o, subsidiariamente, a la Administración competente, a la que se requerirá a tales efectos.

b) Cuando las medidas debieran ser adoptadas por el titular, en caso de incumplimiento de éste serán puestas en práctica por la Administración competente a costa de aquél.

c) Cuando la Administración competente desatendiera el requerimiento a que se refiere el apartado 3.a) del presente artículo, la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Cultura y con la colaboración de los demás departamentos que sea precisa, puede ejecutar por sí misma las medidas declaradas, incluso cautelarmente.

17. Otras actualizaciones de la Ley 3/1999:

---Ley 2/2014, de 23 de enero (Ref. BOE-A-2014-1510)

---Ley 10/2012, de 27 de diciembre (Ref. BOE-A-2013-1424)

---Ley 3/2012, de 8 de marzo (Ref. BOE-A-2012-5203)

---Ley 10/2009, de 22 de diciembre (Ref. BOE-A-2010-1711)

---Ley 26/2003, de 30 de diciembre (Ref. BOE-A-2004-2227)

---Ley 15/1999, de 29 de diciembre (Ref. BOE-A-2000-1654)

3.2. Articulación entre patrimonio cultural y urbanismo

La ineficacia de las leyes de protección del Patrimonio cultural se vislumbra en su contraste y concurrencia con las leyes urbanísticas. La ley del suelo de 1956, última consecuencia de las leyes de ensanche y reforma interior y la primera gran reforma de la ley del suelo irrumpe en escena y trae consigo la figura de los Catálogos Urbanísticos, producidos en un contexto normativo muy diferente al que se estaba dando, fruto de las regulaciones de las normativas sobre patrimonio de la primera mitad del siglo XX. No obstante, no es hasta el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1976 cuando la legislación urbanística estatal va a regular los catálogos, de acuerdo a su artículo 25:

“La protección a que los Planes Especiales se refieren, cuando se trata de conservar o mejorar monumentos, jardines, parques naturales o paisajes, requerirá la inclusión de los mismos en catálogos aprobados por el Ministro de la Vivienda o la Comisión Provincial de Urbanismo, de oficio o a propuesta de otros órganos particulares.”

De esta redacción se derivaba claramente la necesidad de la redacción de un Plan Especial de Protección tras la incorporación al Catálogo de un bien.

El Decreto 2159/1978, de 25 de agosto, mediante el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana vino a desarrollar en sus artículos 86 y 87 la regulación de los Catálogos. Pero esta nueva figura, muy

prometedora en sus orígenes, no pasó de ser un *simple documento complementario de un Plan*¹⁹, incluido o no como documento complementario en el planeamiento general o especial, por lo que su finalidad pasó a ser la misma que los Catálogos Monumentales provinciales y que el Inventario del Patrimonio Histórico- Artístico Nacional al que nos hemos referido al hablar de la legislación sectorial de patrimonio cultural anterior a 1985, destinados a reflejar la existencia de determinados bienes con fines vinculados a su salvaguarda, pero sin valor normativo.

Ya hemos adelantado que, a pesar de los intentos del Real Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926, no es hasta la Ley 16/1985 y posteriores donde se recogen las implicaciones urbanísticas y territoriales que conllevan la protección de los bienes inmuebles. Es a partir de esta legislación cuando la tarea de protección del patrimonio cultural como instrumento de protección, sobre todo para el caso de los conjuntos históricos, cuando el Patrimonio Cultural se apoya en el planeamiento urbanístico como instrumento que regirá las intervenciones en dichos entornos. Se establecen las determinaciones legales sustantivas de ordenación, de aplicación directa, que se deberán utilizar en la protección de los espacios que conformen las áreas catalogadas e indicadas por el planeamiento.

Cada una de estas normativas, la de patrimonio cultural y la urbanística, configuraban regímenes diferentes, provocando una superposición de técnicas de intervención distintas y cuya gestión la tenían que acatar órganos administrativos con diferentes competencias, con la consecutiva dificultad.

Con la trasmisión de competencias a las Comunidades Autónomas, además de delegar al marco autonómico la protección del Patrimonio, plantea la coordinación con el marco urbanístico de la ordenación de los conjuntos históricos. De esta forma consiguen una protección doble y coordinada entre la legislación urbanística y la patrimonial, por precisar de la aprobación de ambos órganos administrativos. La Ley 16/1985 es una ley horizontal que constituye un límite indisponible

4. a) Si la expoliación no pudiera presumiblemente evitarse entretanto se dicta la Orden ministerial, el Ministro de Cultura podrá interesar al órgano competente de la Comunidad Autónoma la adopción con urgencia de las medidas conducentes a evitar la expoliación, expresando plazo concreto.

b) Desatendido el requerimiento, el Ministro de Cultura podrá ejecutar las medidas urgentes con la colaboración de los entes públicos competentes. De todo ello se dará cuenta a la Comisión de la Comunidad Europea.

5. a) El procedimiento anteriormente expuesto está sometido a los principios administrativos de celeridad y eficacia, debiendo analizarse en cada caso concreto si de la intervención de la Administración General del Estado se deducen o pueden deducirse consecuencias positivas inmediatas y efectivas para la real protección del bien.

b) La intervención de la Administración General del Estado no se producirá cuando la Comunidad Autónoma haya adoptado o esté adoptando las medidas de protección previstas en la Ley 16/1985 o en su propia legislación, y el Ministerio de Cultura estime que son adecuadas y suficientes para la recuperación del bien.”

19. Como pone de manifiesto la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de febrero de 1992 (RJ 1992,2243)

y constituirá en todo caso una normativa que no puede desconocerse o ser suprimida, dando contenido a la expresión “defensa contra la expoliación”.

La conexión con el urbanismo contribuirá en la labor de la legislación de patrimonio de protección, utilizando el planeamiento urbanístico como herramienta. La legislación de patrimonio aportará determinaciones legales de directa aplicación y criterios que se incorporarán a los instrumentos de planeamiento.

No obstante, las diversas modificaciones de la legislación urbanística estatal que se fueron sucediendo no alteraron la naturaleza y alcance del Catálogo, ni aun estando aprobada la Ley 16/1985. El Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, mantuvo prácticamente los mismos términos y regulación que el TRLS de 1976. La única conexión que el legislador estatal indicó con esta nueva Ley fue la salvedad, hecha en su artículo 93, de que a los bienes catalogados que tuvieran condición de BIC se les aplicaría su propia legislación.

De hecho, ni en la actual Ley del Suelo, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, ni en la reciente Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, se da especial atención al asunto de la protección del patrimonio cultural, dejando esta tarea a las legislaciones autonómicas sectoriales, tanto sobre patrimonio cultural como sobre urbanismo. En efecto son éstas últimas las que recogen en menor o mayor medida la protección y preservación de su patrimonio autonómico, exigiendo muchas de ellas la definición, dentro de la ordenación estructural de los planes generales, de los ámbitos que deban ser objeto de especial protección, sean elementos o espacios urbanos e incluso centros o ámbitos de interés tanto por su valor arquitectónico, cultural o histórico. Muchas van más allá exigiendo las determinaciones de protección adecuadas para cada ámbito delimitado. Los catálogos urbanísticos se consideran ahora como parte del contenido que ha de presentarse durante la tramitación de los planes generales y con la posibilidad de remitir la protección de los ámbitos incluidos en el catálogo a planes especiales de protección. Además, para evitar duplicidades algunas indican que los bienes declarados de interés cultural, catalogados o

inventariados de conformidad con lo previsto en la normativa de patrimonio pertinente, se regirán por lo establecido en la misma sin necesidad de que consten adicionalmente en catálogos urbanísticos.

Para el caso de los conjuntos históricos, las legislaciones autonómicas suelen obligar a la redacción igualmente de planes especiales de protección, pero para ello el conjunto precisa de la correspondiente declaración de Conjunto de Interés Cultural.

3.3. Tipos de protecciones culturales en España.

En España se define como Bien Cultural Protegido, en la categoría de bienes inmuebles, los recogidos por el artículo 334 del Código Civil, y conforme el artículo 14.1 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español *“cuantos elementos puedan considerarse consustanciales con los edificios y formen parte de los mismos o de su exorno o lo hayan formado, aunque en el caso de poder ser separados constituyan un todo perfecto de fácil aplicación a otras construcciones o a usos distintos del suyo original, cualquiera que sea la materia de que estén formados y aunque su separación no perjudique visiblemente al mérito histórico o artístico del inmueble al que están adheridos”*.

La Ley citada establece distintos niveles de protección que se corresponden con diferentes categorías legales. Los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Español pueden ser declarados dentro de una de las siguientes categorías: Monumentos, Jardines, Conjuntos y Sitios Históricos, así como Zonas Arqueológicas, todos ellos como Bienes de Interés Cultural²⁰. Para cada uno determina los tipos de actuaciones que se puede realizar, o no, sobre ellos, así como las autorizaciones que se han de solicitar para realizarlas. Los Conjuntos Históricos componen

la categoría que más se apoya en la legislación urbanística, transfiriendo su catalogación a la misma y sentando las bases del obligado Plan de protección del Conjunto Histórico. Cada una de estas categorías está incluida en la figura legal que constituye sin duda el eje de todo el sistema normativo del Patrimonio Cultural Español, concepto más completo y complejo que las figuras que lo antecedieron, como las de los bienes histórico-artísticos y otras²¹. Los bienes declarados pues como BIC constituyen la primera categoría legal en la protección del patrimonio cultural en España²².

Con el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas, estas asimilaron en sus propias legislaciones sectoriales el concepto y la figura de los Bienes de Interés Cultural o una figura asimilable, como pudieran ser los Bienes de Culturales Calificados del País Vasco, que diseñó su propio sistema protector de los bienes integrantes de su cultura mediante la ley 7/1990, o los Bienes Culturales de Interés Nacional, de Cataluña, figura que corresponde a la de los BIC estatales²³. En cualquier caso, esta calificación autonómica se utiliza, al igual que el concepto nacional, para proteger a los bienes de mayor relevancia, aquellos a los que se atribuye un valor cultural excepcional. Esta diferenciación o asimilación con el modelo de catalogación nacional lo sintetiza muy bien Carlos López:

20. Artículo 15 de la Ley 16/1985:

“1. Son Monumentos aquellos bienes inmuebles que constituyen realizaciones arquitectónicas o de ingeniería u obras de escultura colosal siempre que tengan interés histórico, artístico, científico o social.

2. Jardín Histórico es el espacio delimitado, producto de la ordenación por el hombre de elementos naturales, a veces complementado con estructuras de fábrica, y estimado de interés en función de su origen o pasado histórico o de sus valores estéticos, sensoriales o botánicos.

3. Conjunto Histórico es la agrupación de bienes inmuebles que forman una unidad de asentamiento, continua o dispersa, condicionada por una estructura física representativa de la evolución de una comunidad humana por ser testimonio de su cultura o constituir un valor de uso y disfrute para la colectividad. Asimismo es Conjunto Histórico cualquier núcleo individualizado de inmuebles comprendidos en una unidad superior de población que reúna esas mismas características y pueda ser claramente delimitado.

4. Sitio Histórico es el lugar o paraje natural vinculado a acontecimientos o recuerdos del pasado, a tradiciones populares, creaciones culturales o de la naturaleza y a obras del hombre, que posean valor histórico, etnológico, paleontológico o antropológico.

5. Zona Arqueológica es el lugar o paraje natural donde existen bienes muebles o inmuebles susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie, en el subsuelo o bajo las aguas territoriales españolas.”

21. Preámbulo de la Ley 16/1985: *“al objeto de otorgar una mayor protección y tutela, adquiere un valor singular la categoría de Bienes de Interés Cultural, que se extiende a los muebles e inmuebles de aquel Patrimonio que, de forma más palmaria, requieran tal protección. Semejante categoría implica medidas asimismo singulares que la Ley establece según la naturaleza de los bienes sobre los cuales recae.”*

22. Artículo 9 de la Ley 16/1985: *“1. Gozarán de singular protección y tutela los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español declarados de interés cultural por ministerio de esta Ley o mediante Real Decreto de forma individualizada.”*

23. Preámbulo de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán: *“De acuerdo con la competencia reconocida por el Tribunal Constitucional en la citada sentencia 17/1991, se atribuye al Gobierno de la Generalidad la facultad de declarar los bienes culturales de interés nacional, la categoría de protección de mayor rango, que corresponde a la de los bienes de interés cultural definida por la mencionada Ley del Patrimonio Histórico Español.”*

- 1. Comunidades Autónomas que utilizan una categoría legal propia.
- 1.1. Categoría propia asimilada al BIC estatal, como Andalucía, Galicia, la Comunidad Valenciana, Aragón²⁴ o Cataluña entre otros.
- 1.2. Categoría propia disociada del modelo estatal, como el País Vasco
- 2. Comunidades Autónomas que utilizan la categoría del BIC estatal, con desarrollo normativo autonómico, como Castilla la Mancha o la Comunidad de Madrid²⁵.

Por debajo de la categoría de BIC, la Ley 16/1985 creó el inventario General de Bienes Muebles que comprende los bienes muebles integrantes del Patrimonio Histórico no declarados de interés cultural, que tengan singular relevancia por su notable valor. Pero esta categoría solo es de aplicación para los bienes muebles.

No obstante, sin estar claramente explícito en la legislación existe una categoría inferior a la de los BIC para los bienes inmuebles. Son los bienes inmuebles pertenecientes a conjuntos históricos, sitios históricos, zonas arqueológicas, o a los entornos de monumentos, esto es, inmuebles que forman parte de un BIC, pero que no han recibido de forma individualizada la declaración de BIC. Normalmente la competencia en estos inmuebles será de la administración, que por medio de la obligatoriedad de la redacción de planes de protección de los entornos BIC -previamente declarados- a los que pertenecen tendrán que dar cuenta de su correcta tutela a las autoridades competentes en materia cultural.

Dentro del derecho autonómico podemos hablar de algo más de variedad, o mejor dicho de distintas categorías de protección claramente estipuladas. Normalmente la segunda categoría se centra en los bienes inventariados o catalogados dentro de un Registro o Catálogo, cuya regulación recoge la

correspondiente normativa autonómica. Pueden ser simplemente respuesta a una necesidad de recopilación o tener un régimen de protección, como en el catalán, donde los bienes inmuebles catalogados, incluidos en el Catálogo del Patrimonio Cultural Catalán se catalogan como bienes culturales de interés local, correspondiendo las competencias de protección y tutela a los Ayuntamientos o los Consejos Comarcales. En el caso de Galicia existen hasta tres categorías de protección, perteneciendo la segunda a los bienes catalogados, o bienes incluidos en el Catálogo del Patrimonio Cultural de Galicia, que agrupará a todos los bienes que posean especial singularidad sin llegar a ser declarados de interés cultural y la tercera la conformarán los bienes inventariados, aquellos que merezcan ser incluidos en el Inventario General del Patrimonio Cultural de Galicia, cuyo régimen de protección se basará en “evitar su desaparición”²⁶.

24. Disposición adicional primera de la Ley 3/1999 de Patrimonio Cultural Aragonés: *“La equivalencia entre las categorías de esta Ley y la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, es la siguiente: los Bienes Inmuebles de Interés Cultural comprenden la categoría de Monumento; los Conjuntos de Interés Cultural comprenden las categorías de Conjuntos Históricos, Sitios Históricos, Zonas Arqueológicas y Jardines Históricos.”*

25. López Bravo, Carlos. 1999. “Interrelación de las Categorías Legales de Protección del Patrimonio Cultural en España,” *Revista PH.*, 27: 83–90.

26. Artículo 54 de la Ley 8/1995, de 30 de octubre, de Patrimonio cultural de la Comunidad Autónoma de Galicia: *“Los bienes inventariados a que se refiere el artículo 22.1 gozarán de una protección basada en evitar su desaparición, y estarán bajo la responsabilidad de los Ayuntamientos y de la Consejería de Cultura, que habrá de autorizar cualquier intervención que les afecte.”*

3.4. La protección cultural Internacional.

El desarrollo urbano durante el período que siguió a la Segunda Guerra Mundial se caracteriza por una general destrucción de los ámbitos urbanos históricos Europeos y Norteamericanos, seguidos algo más tarde por el Mundo Árabe y Latinoamérica. Ante este hecho, urbanistas y arquitectos conservadores reaccionan reclamando la importancia de proteger los valores históricos urbanos y estimulando el surgimiento de políticas y la legislaciones destinadas a garantizar un futuro para la ciudad histórica.

Existen buenos ejemplos de estas pioneras políticas de conservación en muchos países, que se han visto reflejadas en el posterior desarrollo urbano: los *secteurs sauvegardés* (áreas de conservación) de Francia, en 1962; la Ley de Protección de los Centros Históricos de Italia, en 1973; la Civic Amenities Act, de Reino Unido, en 1967. Pero, por su carácter transversal, lo que más nos interesa para este trabajo fue el crecimiento del movimiento internacional para la conservación de estos ámbitos y el establecimiento de organizaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales que surgieron en estos años. En 1945 se crea la UNESCO²⁷ a la que siguieron las principales organizaciones internacionales de conservación como el ICOMOS²⁸, ICOM²⁹ y el ICCROM³⁰, que contribuyen al desarrollo e internacionalización del debate de la conservación urbana.

Así, más allá de las protecciones estatales y autonómicas, el panorama internacional aporta nuevas categorías de protección cultural para bienes inmuebles, pudiendo ser suplementarias de las ya existentes para un mismo bien. La declaración de bienes como Patrimonio Mundial es un reconocimiento que otorga la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) a los sitios que poseen un valor universal excepcional. Por medio de esta distinción se califican estos bienes como

universales, y su disfrute, protección y cuidado pasa a ser reconocido por todos los pueblos del mundo, independientemente del territorio en el que estén localizados. La declaración de un bien como Patrimonio Mundial por parte de la UNESCO tiene sobre todo un valor de reconocimiento y puesta en valor, de publicidad y sobre todo de llamamiento a las autoridades competentes de velar por su tutela.

El tratado de carácter internacional que se materializó en la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, aprobado por la UNESCO en 1972 promueve la identificación, la protección y la preservación del patrimonio cultural y natural de todo el mundo considerado especialmente valioso para la humanidad. A raíz de esta conferencia se creó la "Lista de Patrimonio Mundial" en la cual se inscriben sitios y monumentos que se constituyen como un patrimonio universal en cuya protección la comunidad internacional entera tiene el deber de cooperar. Cabe indicar que Las *Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial de 1972* añaden además una definición más completa de las ciudades históricas, listando los tres tipos principales de ciudades susceptibles de ser incorporadas a la Lista de Patrimonio Mundial: las ciudades que han quedado deshabitadas, las ciudades históricas y las nuevas ciudades del siglo XX³¹.

27. UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

28. ICOMOS: Consejo Internacional de Monumentos y Sitios

29. ICOM: Consejo Internacional de Museos

30. ICCROM: Centro Internacional de Estudios de Preservación y Restauración de Bienes Culturales.

31. Ciudades Históricas y Centros Urbanos. Definición y categorías:

14. Los conjuntos urbanos que se pueden incluir en la Lista del Patrimonio Mundial se reparten en tres categorías principales:

(i) las ciudades que han quedado deshabitadas, testimonios arqueológicos del pasado que responden generalmente al criterio de autenticidad, y cuyo estado de conservación es relativamente fácil de controlar;

(ii) las ciudades históricas que continúan estando habitadas y, que por su propia naturaleza, han evolucionado y evolucionarán como consecuencia de mutaciones socioeconómicas y culturales, lo que hace más difícil cualquier evaluación en función del criterio de autenticidad y más aleatoria cualquier política de conservación;

(iii) las ciudades nuevas del siglo XX que, paradójicamente, tienen algo en común con las dos categorías anteriores: su organización urbana original sigue siendo muy legible y su autenticidad es innegable, pero su futuro es impredecible puesto que su evolución es en gran medida incontrolable.

(Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial de 1972. UNESCO, 2008).

Así mismo, las categorías en las que se dividen estos bienes son tres, dependiendo de sus características: bienes culturales, bienes naturales y bienes mixtos (estos últimos poseen valores tanto culturales como naturales)

En España existen 44 bienes declarados Patrimonio de la Humanidad. Es el tercer país con mayor número de sitios inscritos en la Lista.

El Sello de Patrimonio Europeo es una acción de la Unión Europea abierta a todos los Estados Miembros que quieran participar, que busca materializar mediante el patrimonio cultural el lema europeo de unidad en la diversidad. En la Europa de hoy, la cultura se basa en aprendizaje, en intercambios y en diálogos transnacionales.

La Decisión 1194/2011/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, concreta el apoyo a las políticas de los Estados Miembros que pongan en valor el patrimonio común de los pueblos de Europa. Así pues, es complementaria de otras iniciativas, como los Itinerarios Culturales del Consejo de Europa o el Patrimonio Mundial de la UNESCO.

La Unión Europea y con ella España persiguen un doble objetivo:

- El Sello de Patrimonio Europeo debe ser un medio de consolidación de la identidad europea. Se trata de reforzar el sentimiento de pertenencia a la Unión Europea. Por ello, la Unión Europea invita a los sitios, no solo a cooperar para enriquecerse mutuamente, sino sobre todo a potenciar actividades concretas en aras de la educación de los jóvenes, esto es, del despertar de su conciencia europea.
- Se pretende promover los valores de convivencia democrática y el diálogo intercultural. Esto implica relacionar el patrimonio con el desarrollo sostenible de las regiones, en especial mediante la creación artesanal y artística contemporánea. Estas actividades implican la implantación duradera de valores de solidaridad, así como el entendimiento de la riqueza que supone la diversidad para las generaciones venideras

Otro organismo internacional importante en la salvaguarda del patrimonio histórico artístico y en definitiva cultural es el ICOMOS (Consejo Internacional de Monumentos y Sitios Histórico). Es fundado en el año 1965 en Varsovia (Polonia),

tras la elaboración de la conocida como “Carta de Venecia” o la Carta Internacional sobre la Conservación y Restauración de los Monumentos y los Sitios Histórico-Artísticos fruto de la convención realizada en 1964 en Venecia. Actúa como un foro de difusión, investigación, que profundiza y difunde información sobre los principios, técnicas, legislación y políticas de conservación y salvaguarda. Es una organización internacional no gubernamental que tiene como cometido promover la teoría, la metodología y la tecnología aplicada a la conservación, protección, realce y apreciación de los monumentos, los conjuntos y los referidos sitios.

Recientemente, el Banco Mundial se ha convertido en uno de los actores clave en la conservación del patrimonio natural y cultural, incluyendo la regeneración histórica de la ciudad. Desde el año 2009 ha venido desarrollando una nueva estrategia urbana. Hace hincapié en el urbanismo como una herramienta que impulsa el crecimiento económico y combate la pobreza. Aunque no es su línea prioritaria, ya que realmente se centra en las áreas pendientes de desarrollo, aproximadamente un tercio de los proyectos desarrollados desde 1971 por el Banco Mundial se han dedicado a Sitios Patrimonio de la Humanidad, proporcionando inversiones, inversores y asistencia técnica.

4. LOS EFECTOS DE LA PROTECCIÓN CULTURAL SOBRE ALGUNOS ENTORNOS URBANOS

Como ya comentamos en la introducción, el ámbito de los proyectos a estudiar que justifican este planteamiento es España, concretado en el repaso legislativo histórico que hemos estado viendo en los capítulos anteriores y que se engloba en el momento analítico legal. Comienza con este punto el momento conceptual.

Se pretende con el estudio de cuatro casos concretos tener un abanico de representación de casuísticas en el que se muestren tanto distintas categorías de protección (monumentos, Jardines, Conjuntos y Sitios Históricos o Zonas Arqueológicas) como niveles de protección diferentes (estar declarados como Bienes de Interés Cultural o alguna de las figuras asimiladas a dicha calificación por parte de la normativa autonómica) que ostentan y sus repercusiones en los mismos.

La escala de los casos elegidos es así mismo representativa del amplio abanico de posibilidades existentes. Se ha procurado exponer un muestreo que englobara diferentes escalas urbanas.

Los casos propuestos, ordenados de menor a mayor en función de la escala urbana que engloban son los siguientes:

- El conjunto arqueológico de El Balcón de San Lázaro, Zaragoza
- La Estación Internacional de Canfranc
- Paseo de Valencia al Mar
- El barrio de Ferrol Vello, Ferrol

El conjunto arqueológico de El Balcón de San Lázaro debería incluirse, como lo denominamos aquí, dentro de la categoría de Zona Arqueológica o mejor como Sitio Histórico, por ser un lugar de reclamo de la memoria histórica de todo zaragozano. Las figuras asimiladas de la legislación autonómica sectorial, respecto a la estatal, tendrían la misma denominación pero sería una figura que se englobaría dentro de la categoría de Conjunto de Interés Cultural³². No obstante este conjunto no ostenta declaración alguna.

32. Artículo 12.2 de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés.

Su puesta en valor, debido a su reciente aparición y su dimensión representan un ejemplo de cirugía urbana, al que atenderemos en primer lugar.

La Estación Internacional de Canfranc se incluye dentro de la categoría de Monumento y es declarado Bien de Interés Cultural por del Gobierno de Aragón conforme Ley 3/1999, de 10 de marzo, de Patrimonio Cultural Aragonés. Este Monumento se incluye dentro de un paisaje que fue profundamente antropizado para guarnecer la estación y propiciar la funcionalidad de una estructura, o mejor dicho, de una infraestructura totalmente ajena al territorio que la sustentaba. A su costa se desarrolló un nuevo núcleo, igualmente independiente del territorio, que servía y se servía del uso principal: el ferroviario.

El proyecto del Paseo de Valencia al Mar comenzó siendo un proyecto de conexión entre dos núcleos urbanos históricos claramente diferenciados y terminó representando una amenaza para el actual barrio de El Cabanyal cuando se desvirtuaron los objetivos de conexión del proyecto original. La declaración como Bien de Interés Cultural como Conjunto Histórico del núcleo de El Cabanyal³³ llegó a tiempo para impedir que la transformación durante su tramitación de un proyecto urbano centenario arrasara con los valores que afirmaban su más que ganada protección: su trama urbana.

En el caso de Ferrol, una tardía declaración como BIC³⁴ del ámbito originario de la ciudad, el barrio de Ferrol Vello, puede haber llegado al tiempo que los valores que proclama su acta de declaración se ven amenazados ante la falta de tutela por parte de las administraciones competentes y el abandono por parte de la población que no se ha visto comprometida en su mantenimiento.

No se trata en este estudio de trazar ni siquiera a grandes rasgos la historia urbanística concreta de

33. En la legislación valenciana (Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano) la figura de Conjunto Histórico se asimila a la misma figura de la legislación estatal de Conjuntos Históricos, dentro de la categoría de Bienes de Interés Cultural.

34. En la legislación aragonesa (Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés), los conjuntos históricos son figuras dentro de la categoría de Conjuntos de Interés Cultural.

cada uno de los casos. Faltan datos y falta tiempo para ser lo justamente veraz que cada caso requiere. Me limitaré a dar las pinceladas que considero tanto generales como necesarias que aporten la casuística que se pretende abordar en este trabajo: las consecuencias de la volatilidad normativa derivada de la desarticulación e inconexión entre la protección cultural y el proyecto urbano.

Se expondrá cada caso realizando una exposición de su historia urbanística o historia de su proyecto urbano. Durante su estudio se analizará su normativa y tipo de protección y finalmente se extraerá de dicho análisis la problemática derivada de la protección cultural.

4.1. Presentación del caso: El Balcón de San Lázaro

En el año 1224 el rey Jaime I manda construir el segundo hospital de leprosos en España, en la ribera izquierda del Ebro frente a la ciudad de Zaragoza, en la zona donde se desarrollaría el Rabal de la ciudad. La calidad y pureza de las aguas fueron claves para su localización. El Convento de Padres Mercedarios denominado de San Lázaro, llegó a estar compuesto por hasta tres claustros y una amplia zona de jardines y huertos.

A pesar que desde el siglo XII se dedicaron esfuerzos en garantizar un paso permanente entre la ciudad de Zaragoza y su incipiente arrabal, no fue hasta 1440 cuando se inauguró, después de casi 40 años de obras, el que conocemos hoy como puente de Piedra.

Poco después, en 1448, la orden franciscana perteneciente al grupo de San Bernardino de Siena, Juan de Capistrano y Jaime de la Marca, fundaba en Zaragoza, muy próxima a la leprosería, el convento de Nuestra Señora de Jesús, motivo del actual nombre del barrio de Jesús, situado entre el Arrabal y la Jota.

También en este entorno conventual otra franciscana, Doña Juana de Reus, perteneciente a la tercera ³⁵orden de San Francisco de Asís, fundó en 1557 el convento de Nuestra Señora de Altabás.



Plano del ámbito del Rabal donde se enmarca el Convento de San Lázaro y el de Jesús

El pretil de la ribera izquierda del Ebro, que iba desde el puente de Piedra hasta el Convento de San Lázaro fue construido en 1789 por el arquitecto Agustín Sanz, realizando una gran muralla pensada para evitar las inundaciones sufridas por la ciudad en las avenidas del río.

Pero durante los fatídicos episodios de la historia de Zaragoza de los Sitios estos enclaves, sobre todo el Convento de San Lázaro fueron utilizados para defender Zaragoza y finalmente fueron arrasados casi por completo.

35. Evolución Histórico Urbanística de la ciudad de Zaragoza. Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón. 1982

[illegible]



Vista del Pretil de San Lázaro desde el Puente de Piedra.

38

Con todos los antecedentes históricos, conocidos y documentados que había no era de extrañar que aparecieran durante la realización de las obras de reacondicionamiento de las riberas en 2007, restos arqueológicos.³⁹



Fotografía de los restos arqueológicos encontrados durante la realización de las obras. 2007

38. Google Street View

39. El Urbanismo de la Expo. El Plan de acompañamiento de la Expo 2008. Expoagua Zaragoza 2008. SA

En 2007, próxima la Exposición Internacional de Zaragoza de 2008, se comenzaron los trabajos de un proyecto redactado dentro del Plan de Acompañamiento de la Expo 2008 que acometía el reacondicionamiento de la ribera desde el Puente de Hierro hasta el Balcón de San Lázaro. La mejora de la conexión del Balcón con la arboleda de Macanaz era uno de los objetivos. Otro era la continuación de la ribera a lo largo de la margen izquierda y la renovación de la fachada.

Para dicho proyecto se convocó un concurso fallado a favor de la propuesta de "Bernabad Arquitectura". La idea era integrar los restos aparecidos en el proyecto, en el que el balcón de San Lázaro da continuidad al Parque de Ribera, enlazando los espacios públicos del entorno (arboleda de Macanaz, entorno de la Estación del Norte...). El proyecto se estructuraba de acuerdo con la topografía existente en diferentes niveles y situaciones urbanas, entre la cota del puente y la del río. Se plantean así distintos escenarios con tratamiento diverso para cada una de las estancias generadas dentro de una red de flujos y usos específicos.

Efectivamente, al empezar los trabajos durante la primavera de 2007 se halló un importante conjunto de restos arqueológicos pertenecientes al Convento de San Lázaro. Aparecieron los restos de cimentación de dos claustros, uno del siglo XIII y otro del XVI, la nave central de la iglesia y varias criptas. En ningún momento se cumplió la prescripción impuesta por la Comisión Provincial de Patrimonio Cultural de la DGA en su acuerdo de 28 de diciembre de 2005, a cuyo tenor, y previamente a la ejecución de las obras, se debía realizar una excavación arqueológica de todo el área afectada considerando la posible existencia de un osario de la Guerra de la Independencia y del basamento del antiguo Puente de Tablas.⁴⁰



Fotografía histórica de El Arrabal de Zaragoza

41

40. Medrano Marqués, Manuel, "El Balcón de San Lázaro: una chapuza urbanística." <http://manuelmedrano.wordpress.com/>, 1-5

41. APUDEPA exige el mayor respeto a los restos del Convento de San Lázaro. <http://apudepa.blogia.com/2007/042801-apudepa-exige-el-mayor-respeto-a-los-restos-del-convento-de-san-lazaro.php>

El artículo 12 de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés describe los tipos de bienes que deben ser declarados como Bienes de Interés Cultural e inscritos en el Registro Aragonés de Bienes de Interés Cultural. Por sus características, el Balcón de San Lázaro, ámbito de estudio, puede ser doblemente calificado, tanto como Sitio Histórico, por ser un lugar vinculado a un hito tan importante para la historia de Zaragoza como fueron sus Sitios y como Zona Arqueológica, por existir vestigios de bienes muebles e inmuebles susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica. No obstante el ámbito, pese a estar situado dentro del entorno BIC del Pretil y del Puente de Piedra, no ha sido calificado como BIC hasta la fecha y las obras se fueron realizando a la vez que las excavaciones arqueológicas.

APUDEPA, en su estudio de las actuaciones realizadas en la zona del Balcón de San Lázaro concluyó la posibilidad de que parte de los restos arqueológicos localizados en el Balcón de San Lázaro hubieran sido destruidos. La realización de manera fragmentada de la excavación del ámbito y las decisiones de enterrar la mayor parte de los restos encontrados conforme el avance de las obras, debido en parte a las prisas que empujaban el avance del proyecto por la cercanía de la Expo 2008 no fueron bien acogidas.⁴²



Restos de uno de los Claustros descubiertos durante las excavaciones.



Restos de la Iglesia

Afortunadamente no todo este recuerdo se perdió y aunque pudiera ser que no fuera exprimida arqueológicamente esta oportunidad el proyecto se modificó para integrar el –esperado- hallazgo en la propuesta, consiguiendo poner en valor unos restos arqueológicos a través de un espacio público que integró este paisaje urbano histórico. Se aprovechó la oportunidad también para repensar el espacio público situado en el entorno del Balcón de San Lázaro y ligarlo con las actuaciones con las que la ciudad estaba redescubriendo sus fachadas al río.

Dentro del proyecto se sitúa una zona denominada “El jardín de las ruinas”, a modo de jardín arqueológico, que es la plataforma que se configura alrededor de los restos de la leprosería y el claustro. Dentro del recinto se levanta el que actualmente es el centro de interpretación histórica del Arrabal. Finalmente se conservó el claustro del siglo XIII y algunas otras estructuras del convento, pero se cubrió el claustro del siglo XVI y varias estancias conventuales.

El proyecto contemplado de realizar el túnel del Plan de Riberas pensado para mejorar la accesibilidad y movilidad del barrio de El Rabal tuvo que ser replanteado ya que siguieron apareciendo nuevos restos arqueológicos, en esta ocasión estructuras correspondientes al cierre del Convento de Nuestra Señora de Altabás y otras del Convento de San Lázaro.

42. Medrano Marqués, Manuel, “El Balcón de San Lázaro: una chapuza urbanística.” <http://manuelmedrano.wordpress.com/>, 1–5

4.1.1. Conclusiones

Normativa y tipo de protección:

- Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español
- Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés, modificada por el artículo 38 de la Ley 2/2014, de 23 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Texto Refundido del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de diciembre de 2007

Dentro del Catálogo de espacios protegidos de Zaragoza se encuentran el Puente de Piedra y Pretel de San Iázar. Este espacio está calificado, dentro de ser un Bien de Interés Cultural, como elemento de interés monumental.

No hay calificación que recoja las ruinas arqueológicas encontradas durante el proyecto.

Problemática:

Durante la realización de unas obras de movilidad y acondicionamiento de la ribera izquierda del Ebro se destapan unos valiosos restos arqueológicos para la memoria histórica de Zaragoza. El estudio se realiza de forma fragmentada conforme avanza el proyecto, modificado sobre la marcha para incorporar parte de los restos localizados y poner en valor este interesante paisaje urbano histórico.

Los restos arqueológicos que forman parte de la memoria del Arrabal, de su nuevo paisaje urbano que incorpora su historia y de su Centro de Interpretación no han sido todavía declarados Bien de Interés Cultural, en la categoría de sitio histórico o zona arqueológica. Se desconoce si llegarán a serlo. Al menos, la actuación urbanística posibilitó su recuerdo, recreación y funcionalidad.

4.2. Presentación del caso: La Estación Internacional de Canfranc



La Estación Internacional de Canfranc

La Estación Internacional de Canfranc es una de las estaciones de la línea Zaragoza-Pau. Adquiere su importancia fundamentalmente por ser comienzo y final del recorrido en suelo Español y consolidarse como una estación fronteriza que determina sus características. Se enclava en el valle de los Arañones, donde también se enmarca el desarrollo residencial que dará cabida a los cerca de 2.000 trabajadores de la nueva Estación.

Una estética francesa, a lo “Gran Hotel”, define su tipología, de carácter academicista y con una marcada simetría. La monumentalidad de su escala se corona por la serie de cúpulas y remates amansardados que confieren el broche final a esta joya arquitectónica.

El edificio de la estación está construido en un único volumen de planta rectangular con unas dimensiones de 241 metros de longitud y 12,5 metros de anchura, con una superficie total de 8.500 metros cuadrados distribuidos en planta baja y dos plantas alzadas donde se desarrollaban diferentes usos, cumpliendo con un programa funcional mucho más complejo que en otras estaciones tipológicamente parecidas de su época construidas en España. Estos usos iban desde la zona principal de viajeros, un hotel internacional, dependencias administrativas, servicios aduaneros de los dos países hasta telégrafos, correos y servicios médicos, entre otros.

Se trata de una joya arquitectónica, representante de los conocimientos más avanzados de construcción industrial de principios del siglo XX expuestos en una estructura realizada con hormigón armado y forjados de losa maciza de hormigón embrochalada en pórticos compuestos por jácenas colgadas, de unos 6 metros de luz y pilares unidos por cartelas. Las fachadas se realizaron también en hormigón, utilizando encofrados de madera para su vertido. Posteriormente se les adosó el resto de elementos decorativos que respondían a una estética eclecticista. Por no hablar de todos los esfuerzos, trabajos y construcciones civiles que tuvieron que realizarse para lidiar con un emplazamiento tan complicado como el del valle de los Arañones.

La ley del Canfranc aprobada en 1882 estuvo precedida por treinta años de negociaciones y obstáculos. Esta ley propició e intensificó el debate con las autoridades francesas consiguiendo la firma del convenio internacional para la construcción de los tres pasos transpirenaicos en agosto de 1904. El túnel de Canfranc se termina en octubre de 1912 pero la construcción del edificio principal no comienza hasta el año 1921, culminando en agosto de 1925, según proyecto del ingeniero Ramírez Dampierre e inaugurada por el rey Alfonso XIII, entrando en servicio el 18 de julio de 1928.



Poblado de Arañones, poco después de finalizada su construcción

Durante la vida de la estación sucedieron una serie de acontecimientos que coartaron su pleno desarrollo: el incendio del ala sur en 1933, la guerra civil española (1936-1939), la segunda guerra mundial (1939-1945) y finalmente el descarrilamiento, en 1970 de un tren de mercancías que derribó el puente francés de L'Estanguet, consecuencia de la falta de mantenimiento y del abandono de unas vías centenarias y esto provocó el cierre definitivo de la línea.

En 1982 cerraba el Hotel Internacional. Sin apenas tráfico de viajeros, con un único tren diario de enlace a Zaragoza, la Estación entró en un rápido declive, ayudado por el vandalismo, que pronto empezó a mostrar sus consecuencias en la majestuosa construcción.

Desde entonces, la reapertura de Canfranc se debate entre la gran inversión necesaria en relación a su hipotética utilidad.



Estado actual del restaurante del Hotel Internacional

Tanto el edificio principal de la estación como el resto de edificios e infraestructuras de apoyo, constituyen patrimonio ferroviario y pertenecen a ADIF, siendo éste el encargado legal de su administración, bajo el régimen establecido en el Capítulo V de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario. La administración de dicha infraestructura se considera como un servicio de interés general y esencial⁴³ y dicha calificación impone un régimen urbanístico caracterizado por una limitación de las competencias autonómicas y locales, condicionadas por las estatales. La calificación como Sistema General Ferroviario puede llegar a imponer limitaciones tanto en la redacción del planeamiento urbanístico como en la propiedad, como consecuencia de la delimitación de zonas de dominio público, de protección y límite de edificación⁴⁴.

El Consorcio Canfranc 2000 fue creado en el año 1994 para la gestión del complejo ferroviario de Canfranc y el desarrollo urbanístico de su entorno. Debido al creciente deterioro y la preocupación por la situación del complejo el Gobierno de Aragón, junto con el Ayuntamiento de Canfranc y el Ministerio de Fomento, a través de RENFE, firmaron el primer convenio para la rehabilitación de la Estación de Ferrocarril y su entorno. El Consorcio convocó un primer concurso de ideas para el entorno de la Estación Internacional, que ganó el proyecto de José María Valero y Ezequiel Usón.

43. Artículo 19 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario: "Contenido y alcance de la administración de las infraestructuras ferroviarias: (...)

2. La administración de las infraestructuras ferroviarias es un servicio de interés general y esencial para la comunidad que se prestará en la forma prevista en esta ley."

44. Artículos 12-18 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario,

En el año 2000 se homologan las Normas Subsidiarias de Canfranc a la Ley 5/1999, de 25 de marzo, de Urbanismo de Aragón y se aprueba el Texto Refundido del Plan General de Canfranc, que incorpora las ideas recogidas en el concurso clasificando los terrenos del entorno de la Estación Internacional como suelo urbanizable delimitado. El Plan General de Canfranc, aprobado en 2001, incorpora las determinaciones urbanísticas del proyecto anteriormente esbozado en el artículo 197⁴⁵ de sus normas urbanísticas y proporciona cobertura al proyecto de renovación urbana, que aunque posteriormente frustrado, planteaba una combinación razonablemente equilibrada de usos residenciales turísticos, infraestructuras viarias y equipamientos culturales y turísticos. El PGOU propone el desarrollo de este ámbito de 19,4 hectáreas mediante un plan parcial, estableciendo unas condiciones de aprovechamiento de 0,30 m²/m² de edificabilidad bruta residencial para un máximo de 440 viviendas, 0,10 m²/m² para usos ferroviarios y un mínimo del 30% de la superficie total del ámbito destinado a equipamientos y zonas verdes.

Ese mismo año, el arquitecto municipal José Antonio Lorente redacta una propuesta para plan parcial del entorno de la Estación con los parámetros aprobados en el Plan General.

En el año 2002, mediante Decreto 87/2002, de 6 de marzo, del Gobierno de Aragón, la EI de Canfranc es declarada como bien de interés cultural, en la categoría de monumento. Este hecho suscitó un conflicto con el Estado al tratarse de patrimonio ferroviario afecto a dicho servicio. Al considerarse un bien demanial, la declaración era competencia del estado, conforme indica la Ley de Patrimonio Histórico Español 16/1985 en su artículo 6: "*Los de la Administración del Estado, cuando así se indique de modo expreso o resulte necesaria su intervención para la defensa frente a la exportación ilícita y la expoliación de los bienes que integran el Patrimonio Histórico Español. Estos Organismos serán también los competentes respecto de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración del Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional*", afirmada por la Sentencia del Tribunal

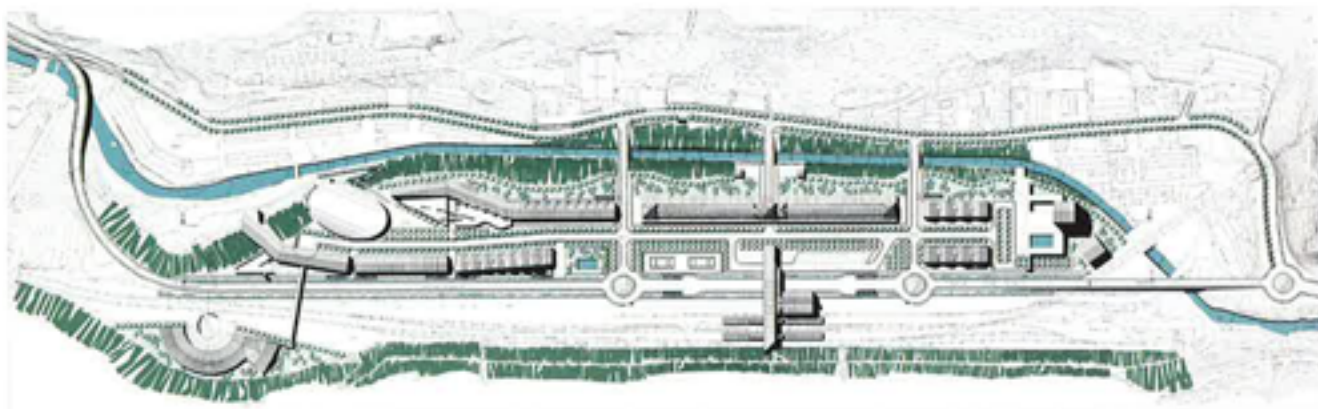
45. El artículo 197 de las normas urbanísticas del PGOU de Canfranc incorpora las determinaciones para el desarrollo del Plan Parcial del sector Entorno de la Estación internacional de Canfranc.

Constitucional 17/1991⁴⁶ y por el artículo 11 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero⁴⁷. No obstante, este conflicto quedaría resuelto con la desafectación posterior del servicio ferroviario aunque dejaría al descubierto el incumplimiento por parte de ADIF del deber de conservación general, establecido en la normativa de patrimonio cultural aragonés.

Es la idea de promocionar la candidatura de Jaca a los Juegos Olímpicos de invierno de 2010 la que impulsa al Consorcio a convocar un concurso internacional de ideas. El objetivo consistía en promover una actuación urbanística basada en tres premisas:

- Redimensionar la instalación ferroviaria, considerando las necesidades derivadas del tráfico regional y la futura reanudación del tráfico internacional.
- Posibilitar el aprovechamiento urbanístico de los terrenos sobrantes de la actual explanada de la estación, salvaguardando el edificio principal de viajeros, declarado BIC, con un perímetro de protección.
- Con las plusvalías obtenidas de las operaciones inmobiliarias, promover la restauración de la estación internacional para su reutilización como instalación hotelera de alto nivel y centro de información turística y medioambiental del Pirineo.

El fallo del concurso resulta a favor del equipo de arquitectos MBM (Martorell, Bohígas y Mackay).



Plano de ordenación de la explanada de la Estación, según proyecto de los arquitectos Capdevila, Martorell, Bohigas, Mackay, MBM Arquitectos

La posterior eliminación de Jaca del proceso de la candidatura de los Juegos enfrió el proceso de ejecución del Plan, y la necesidad de adaptación al Plan vigente, así como las prescripciones sectoriales, ayudaron a la prolongación del proceso. En los años posteriores se desecharán algunos elementos del proyecto, como la pista de hielo y la torre, aunque se mantendrán los usos residenciales.

En el año 2005 se redacta un nuevo convenio en el que las tres administraciones se comprometen a impulsar la remodelación de las instalaciones ferroviarias de Canfranc y a ejecutar el proyecto sobre los terrenos que resulten liberados del servicio ferroviario. ADIF se compromete a desafectar los terrenos que no sean necesarios para el uso ferroviario y a transmitir estos suelos a Suelo y Vivienda de Aragón, por un precio que compensará con la obra ferroviaria ejecutada en el lugar. En caso de que la obra ferroviaria sea inferior al valor de los terrenos, se compensará con la parte proporcional de aprovechamiento en el ámbito.

46. "...en la ejecución de la Ley en general (y no sólo para la defensa o protección) respecto de un bien ya adscrito a un servicio público estatal, los órganos también estatales encargados de la gestión del servicio, lo cual no es más que una consecuencia de la plenitud de ejercicio de la competencia de dichos órganos, que si la tienen exclusiva para la gestión del servicio, deberán extenderla también al régimen de uso y gestión de los bienes afectos al mismo y necesarios por ello para su prestación; lo contrario condicionaría dicho ejercicio y sería perturbador para la gestión del servicio mismo..."

47. "De acuerdo con lo previsto en el artículo 6.b) de la Ley 16/1985, corresponde al Ministerio de Cultura tramitar los expedientes para declarar de interés cultural los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración General del Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional. Su tramitación por dicho Ministerio se efectuará de acuerdo con las normas establecidas en este capítulo"

A su vez, ADIF se compromete a ceder gratuitamente el edificio de la Estación al Gobierno de Aragón, que lo destinará a aquellos usos que resulten compatibles con el mantenimiento de la titularidad pública del inmueble, posibilitando su rehabilitación. Este punto será foco de conflicto posterior cuando el Gobierno de Aragón plantee usos lucrativos privados en la Estación y ADIF se niegue, en ese caso, a cederlo gratuitamente.

La previsión de inversión en el ámbito por el Convenio asciende en esos momentos a un total aproximado de 42 millones que incluyen el coste de las fases de rehabilitación, ya realizadas, cerca de los 8 millones de euros y las obras pendientes de realizar, tanto en el propio edificio como en la reposición de las vías, la nueva estación de ferrocarril y las cocheras. En el convenio también se incluye la construcción de un funicular desde Canfranc a las estaciones de esquí, el gran motor de actividad económica del valle.

La actuación más importante realizada en estos últimos años es la rehabilitación del edificio de la Estación Internacional por José Manuel Pérez Latorre. Esta obra ha permitido la recuperación del edificio, aunque todavía está pendiente la definición de su uso, ya desechada la idea de adecuación como hotel de lujo prevista anteriormente.



Elementos decorativos de escayola en el interior del edificio de viajeros

La alternativa a la reapertura del ferrocarril, que recaía en la posible ejecución de la Travesía Central Pirenaica se vió en 2011 nuevamente truncada, cuando la Red Europea de Transportes fue revisada y la TCP dejó de figurar como eje prioritario.

A pesar de ello, el nuevo Gobierno de Aragón ha retomado el proyecto y está dando los pasos para impulsarlo. En el Consejo de Administración del Consorcio Canfranc 2000, celebrado en abril de 2013, se acordó la compra del edificio de la Estación a ADIF por parte de la Comunidad Autónoma, lo que supone un paso importante para la reactivación del proyecto. En este mismo Consejo, el Consejero de Obras Públicas del Gobierno de Aragón planteó diversos usos para el edificio de la Estación, tales como un Museo-Escuela Internacional del Ferrocarril, que funcione como centro de divulgación e investigación; un hotel; un centro universitario centrado en el ferrocarril, la nieve o la ecología del Pirineo; espacios comerciales y de ocio. También transmitió la intención de presentar el edificio a emprendedores y empresas que puedan usarlo en el futuro, y la posibilidad de sacar a concurso la explotación de su actividad.

4.2.1. Conclusiones

Si la articulación entre la gestión urbanística y la patrimonial en el panorama nacional ha aparecido de manera tardía y aun hoy se puede decir que es hasta cierto punto inoperante, la complejidad aumenta cuando dicha gestión se ve afectada por la existencia de bienes o infraestructuras públicas. La Estación Internacional de Canfranc y su entorno se ve afectada por normativa tanto urbanística como cultural, tanto territorial como ferroviaria e incluso ambiental. La EI de Canfranc es un "magnífico ejemplo de la complejidad que

reviste hoy la gestión urbanística y patrimonial cuando se ven afectadas por la existencia de bienes o infraestructuras públicos⁴⁸.

Normativa y tipo de protección:

- Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español
- Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés, modificada por el artículo 38 de la Ley 2/2014, de 23 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario.
- Declaración BIC por Decreto 87/2002, de 6 de marzo, del Gobierno de Aragón, categoría Monumento de la Estación Internacional de Canfranc.
- Plan General de Ordenación Urbana de 2001 de Canfranc.

Problemática:

Que la Estación Internacional de Canfranc es un tesoro nadie lo pone en duda, como manifiesta su declaración como Bien de Interés Cultural en la categoría de Monumento. Es un conjunto patrimonial y un recurso cultural de primer orden. Pero el paso del tiempo, la climatología adversa y la falta de uso hacen mella en esta joya arquitectónica como en cualquier otra construcción. Su tamaño, su relativo aislamiento y ciertas problemáticas relacionadas con su titularidad dificultan su revitalización tanto que ha llegado a estar en riesgo de ruina, lo que puso claramente en evidencia la eficacia del régimen del deber de conservación.

La protección de la EI de Canfranc como bien de interés cultural se muestra insuficiente. Ha de ser superada por el concepto, anteriormente expuesto, de Paisaje Urbano Histórico, entendido como un concepto que recoge y amplía la tradicional visión de bien cultural y sitio histórico

para abarcar el contexto urbano general junto con su entorno geográfico; desde las características naturales del territorio hasta las de su estructura física artificial, pasando por su razón histórica y su función a la sociedad. Debe superarse el tradicional enfoque estático de la protección del patrimonio y encaminarlo hacia una protección positiva del bien.

El ámbito de la EI de Canfranc es un bien demanial estatal y por tanto existe una limitación a las competencias autonómicas y locales. Tanto la ordenación urbanística como el uso del suelo están sujetos a reglas especiales. El hecho es que ante el olvido, dejación y falta de acuerdos entre las diversas administraciones involucradas, la gran EI de Canfranc no consigue sino aletear para su supervivencia. Los continuos fracasos de los proyectos que han procurado su reactivación (la TCP y la candidatura de Jaca a los Juegos Olímpicos de Invierno) son el resultado de una esquivia política nacional junto con una falta de financiación y falta también de definición de estrategias y objetivos precisos de intervención.

La problemática se percibe perfectamente en las siguientes preguntas realizadas por Javier Monclús en la introducción al taller de rehabilitación urbana y paisaje centrado en la Estación Internacional de Canfranc y celebrado en la propia Estación durante el mes de julio de 2012:

"¿Cómo abordar un enclave de infraestructuras producto de un episodio histórico que, a la vez, constituye un importante legado paisajístico y un área patrimonial a preservar?(...)¿Son útiles los conceptos e instrumentos convencionales de la cultura arquitectónica y urbanística? En particular, ¿hasta qué punto nos sirve el planeamiento regulador y normativo, o la conservación de las edificaciones con criterios restrictivos y catalogaciones al uso?

Dicha cuestión resume el trasfondo del debate que ha motivado este trabajo.

48. Tejedor Bielsa, Julio César. 2012. "La Estación Internacional de Canfranc. Percepciones de Un Jurista." *Repensar Canfranc. Taller de Rehabilitación Urbana Y Paisaje*. Zaragoza. Ed.: Institución Fernando el Católico. Prensas de la Universidad de Zaragoza, 117.



Plano de Valencia y sus alrededores. 1882.

Se muestra el núcleo central de Valencia y la configuración del Pueblo Nuevo del Mar. Aparece así mismo el camino del Grao pero ninguna idea del futuro proyecto de Paseo al Mar, prueba de la anterioridad del conjunto del Cabañal.

4.3. Presentación del caso: Paseo Valencia al Mar

El origen de este asentamiento se remonta al siglo XIII, por parte de un grupo de pescadores. Jaime I colabora con estos en la edificación y ordenación de la zona. Se construyen las primeras barracas en la por entonces primera línea de playa. Son los comienzos del barrio de pescadores.

En el siglo XV este barrio recibe el nombre de Cabanyal. En el siglo XVIII lo configuran ya más de doscientas barracas. Comienza entonces la organización por gremios de sus habitantes, la mayoría todavía pescadores.

En 1792 comienza la construcción del muelle pesquero. Conforme avanza su construcción el nivel básico del terreno se eleva y el mar se aleja, ampliándose la playa y favoreciendo la futura ocupación de los nuevos terrenos ganados al mar.

En 1814 el Cabanyal ya cuenta con 1.515 habitantes. En 1836 se constituye el nuevo Ayuntamiento del Cabanyal, que pasa a denominarse Pueblo Nuevo del Mar.

Después de la desamortización de Mendizábal, en 1839 y una vez obtenida la independencia del poblado, con la nueva estructura de la propiedad, se da lugar a la elaboración de un ambicioso plan urbanístico, pese a que más adelante, con la llegada del tren al Grau en 1862, dichos planes tuvieran que modificarse, principalmente por la mayor demanda turística que la llegada del tren supuso para la zona.

En 1889 se comienza la construcción del balneario de las Arenas, sobre unas parcelas de titularidad pública que quedaban en primera línea de playa.

En 1890 formaban parte del Pueblo Nuevo del Mar 11.291 habitantes.

El Ayuntamiento del Cabanyal se incorpora finalmente al municipio de Valencia en 1897.

El primer proyecto que se conoce que aborda la unión de la ciudad central de Valencia con el municipio de Pueblo Nuevo del Mar es de Manuel Sorní Grau, de 1865. Este proyecto, que no llegó

a ver la luz, unía ambos núcleos mediante una gran avenida rectilínea, con tranvía central, adelantándose a las ideas de Arturo Soria respecto a la ciudad lineal.

Esta nueva vía se planteaba como alternativa al camino del Grao, situado algo más al sur, que se encontraba ya saturado.



Fig.2. Plano del proyecto de Manuel Sorni para la conexión de Valencia con el Pueblo Nuevo del Mar.

Fuente: *Els Orígens del passeig de Valencia al Mar: El projecte de Manuel Sorní de 1865.* Josep Vicent Boiras Maiques. *Cuadernos de Geografía.* 67/68. pg 191-207. Valencia . 2000

Este proyecto, centrado más en el establecimiento del tranvía de tracción animal de Valencia hasta el Cabanyal, más que en el diseño urbano de la Avenida, no se valió de la calificación de interés público por ir en contra de las intenciones de crecimiento que desde el Ayuntamiento de Valencia se pretendían para la ciudad. De haber seguido adelante, la sociedad constructora hubiera expropiado los terrenos, en su mayoría agrícolas, y construcciones afectados convirtiéndolos en edificables.

Casi veinte años después, Casimiro Meseguer expone en 1883 su proyecto de comunicación para aproximar Valencia a las playas. El Camino del Grao, actual Avenida del Puerto, continua saturado

y fortalecido además por las corrientes higienistas de la nueva burguesía, el proyecto del "Camino Paseo de Valencia al Mar" toma fuerza.

En 1899 el proyecto de Casimiro Meseguer es dibujado por el arquitecto municipal J.M. Cortina, denominándolo "Paseo de Valencia al Mar".



Fig.3. Plano dibujado por J.M. Cortina en 1899. Recoge el proyecto de "Paseo de Valencia al Mar" de Casimiro Meseguer de 1883.

La sección, de 100 metros de anchura, está inspirada en las ideas de la ciudad Jardín. Se compone de 25 metros de calzada y a ambos lados 10 metros de acera, 14 metros de andén ajardinado y calzada lateral de servicio a la acera. A cada lado de dicha sección se disponían dos manzanas, la primera con una anchura de 50 metros, destinada a grandes villas y la segunda, de 35 metros, para chalets más modestos. Esto configuraba una sección con una afección total de 300 metros.



Fig.4. Imágenes del proyecto revisado del Paseo Valencia al Mar por José Pedrós en 1931



Fig.4. Imágenes del proyecto revisado del Paseo Valencia al Mar por José Pedrós en 1931

Los inicios del paseo se materializaron a través de la gestión de la Cooperativa de la Asociación de la Prensa y las Artes Gráficas hacia 1940. La Avenida se ejecutó finalmente en tres tramos, en la medida en que los importantes edificios que se fueron construyendo en sus márgenes necesitaban acceso rodado, terminando en 1980 y a falta del tramo final pendiente, el de la prolongación de la Avenida sobre el Barrio Cabanyal. Su trazado, asumido por los Planes de ensanche, permanecerá como eje de crecimiento de la ciudad hasta el mar por el lado noroeste, cumpliendo así el objetivo enunciado en el proyecto de servir como uno de los "nervios principales para la nueva urbanización de la zona intermedia".

En 1931 José Pedrós realiza una revisión del proyecto de Meseguer del paseo. Sustituye la calzada central por una banda edificable de 50 metros, que nunca se llegó a ejecutar, y calzadas laterales.

Procura resolver el encuentro con el barrio del Cabanyal, adecuándose a su trama e interfiriendo lo menos posible en el barrio. Para ello realiza una corrección del eje del paseo hacia el norte en el último tramo para adaptarlo a la trama viaria existente del barrio, resultando dos brazos en forma de herradura.

A partir de 1939 se produce la institucionalización del planeamiento urbanístico y tendrá un marcado carácter centralista. Son los órganos de la administración central quienes asumen las competencias en esta materia.

Ya ejecutado el primer tramo de la Avenida de Blasco Ibáñez, se redacta en 1946 el Plan General de Ordenación Urbana de Valencia y su Cintura. Éste mantiene su calificación de Ciudad Jardín para el tramo que quedaba por ejecutar, entre el camino de tránsitos y el Cabanyal. AL igual que el proyecto de Pedrós, desvía ligeramente el trazado hacia el norte para hacer coincidir su eje con el camino del Cabanyal, evitando el paso por en medio del tejido urbano. Con la misma finalidad, reduce la sección a 30 metros en la parte final. Así pues, no tiene ninguna incidencia sobre el parque construido del barrio, gracias en parte a los límites impuestos por el cinturón ferroviario que rodeaba y separaba al barrio de la ciudad central.



Fig.5. PGOU 1946. Se plantea una rectificación del trazado del Paseo de Valencia al Mar, atravesando el Cabanyal más al norte para coincidir con una vía existente en ese momento.

El PGOU de 1946 es el primer planeamiento integral del municipio. El modelo que adoptaba este PGOU intentaba aplicar las teorías urbanísticas vigentes en Europa y el zoning de la carta de Atenas.

El plan de 1946 carecía de reglamentación concreta y de mecanismos de gestión. No contenía previsiones de desarrollo ni esquema definido y tampoco desarrollaba un estudio económico-financiero. Como método de ejecución de las obras de urbanización, tanto en este proyecto como en otros, preveía la expropiación, de imposible aplicación con los recursos del ayuntamiento en aquel momento.

Desde este momento hasta los años '80 se va a mantener un constante enfrentamiento entre el Ayuntamiento de Valencia y la Corporación

Administrativa "Gran Valencia", creada formalmente en 1949 sobre el precedente de la Comisión de la "Gran Valencia" que funcionó desde 1947, en la disputa por las competencias en la redacción de planeamiento. Esta situación ha sido origen de la confusión reinante respecto a los documentos válidos en este período. En la práctica, ambos organismos formularon simultáneamente planes y proyectos sobre los mismos ámbitos, resultando difícil en ocasiones saber cuál fue realmente aprobado.

La Corporación Administrativa "Gran Valencia" tenía, sobre el papel, la mayor parte de las atribuciones urbanísticas peor la falta de medios materiales y técnicos, junto con la oposición de los Ayuntamientos de la comarca, condujo a su final inactividad, siendo finalmente disuelta en 1983.

Al PGOU de 1946 surge la oposición por parte del Ayuntamiento de Valencia, que reivindicaba la continuación recta del bulevar con su sección completa de 100 metros de anchura hasta el mar.

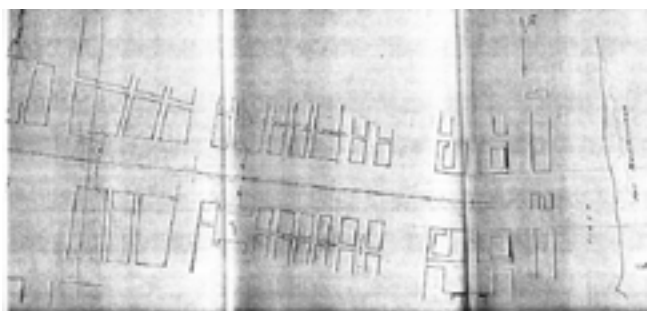


Fig.6. Proyecto municipal de prolongación de la Avenida de Blasco Ibáñez sobre el núcleo del Cabañal. 1953

Es la primera vez que la prolongación de la Avenida de Blasco Ibáñez se convierte en una amenaza real sobre el parque edificado y la estructura del barrio, al ser la primera vez que se propone atravesarlo.

Lo que se aprueba en 1966 vuelve a ser un plan sin programa, sin gestión, sin estudio económico. Se trata de un documento para poner suelo en el mercado inmobiliario con las menores cargas posibles.



Fig.7. PGOU 1966. Convierte el antiguo Cauce del río Turia en una red arterial de tráfico rodado y prolonga el Paseo de Valencia al Mar hasta conectarlo con la Autopista del Mediterráneo

El PGOU de 1966 es el plan más desarrollista del momento. Un plan permisivo y expansionista que se va a desarrollar en un contexto de un fuerte crecimiento económico y demográfico de la ciudad y de la comarca. Es un plan basado en la vialidad. La prolongación costera de la autopista de Barcelona atravesando la dársena interior del puerto con un paso elevado contribuye a la propuesta de conectar la Avenida de Blasco Ibáñez con el nuevo tramo de la autopista costera.



Fig.8. PGOU 1966. Detalle de la Prolongación del Paseo y su conexión con la autopista del Mediterráneo, Suspendidos por el TS.

Su desarrollo se deriva a la aprobación de planes parciales. Es el Plan Parcial 13, aprobado en 1975, el que afectaría a la zona del Cabanyal.

Este Plan Parcial propone nuevamente la ampliación con una sección de 100 metros de anchura. Las consecuencias para el barrio, ante la aprobación de este Plan Parcial, fueron la paralización de la edificación, la especulación sobre alguna de las zonas del plan y la degradación en la zona objeto de prolongación de la Avenida.

Si bien cuando la aprobación del PGOU de 1966, no existían o no estaban calificados como tales

los valores culturales del entramado del barrio del Cabanyal, en 1978 éste fue incluido junto con otras cinco zonas de la ciudad de Valencia, en la incoación del expediente de declaración de Conjunto Histórico Artístico, por resolución de 22 de febrero de 1978, de la Dirección General de Patrimonio Artístico, Archivos y Museos del Ministerio de Cultura.

La incoación de dicho expediente supone el inicio de un conflicto que culmina, en una primera instancia, en 1982 con una sentencia del tribunal supremo que suspende definitivamente el Plan Parcial 13. Se siembra así el primer precedente de la prevalencia cultural sobre la urbanística.



Fig.9. Delimitación incluida en el expediente incoado para la declaración de Conjunto Histórico-Artístico.

Ya con las competencias de planeamiento urbano en manos municipales, en 1988 Valencia aprueba su nuevo Plan General. Éste reconoce la calificación del Conjunto Histórico Protegido del conjunto formado por los barrios del Cañamelar-Cabanyal-Cap de Francia.



Fig.10. PGOU 1988. Red viaria prevista en el Plan General, donde no se estima necesaria la prolongación de la Avenida de Blasco Ibáñez.



Fig.11. PGOU 1988. Ámbito de planeamiento diferido coincidente con la delimitación de Conjunto Histórico Protegido incluido en el catálogo del Plan.

Norecogela prolongación de la Avenida pero aplaza la resolución de su articulación con el conjunto protegido a la aprobación de su planeamiento de desarrollo, un futuro plan especial, pero poniendo en relevancia el gran dilema que significa.

La incoación del expediente de declaración de Conjunto histórico Artístico del Cabanyal, junto con otras cinco zonas de la ciudad de Valencia, mediante resolución de 22 de febrero de 1978, concluye con la declaración de Bien de Interés Cultural realizada mediante el Decreto 57/1993, de 3 de mayo, del Gobierno Valenciano, que menciona los valores del barrio remarcando su "peculiar trama en retícula derivada de las alineaciones de las antiguas barracas, en las que se desarrolla una arquitectura popular de clara raigambre eclecticista", es decir que se valora especialmente la trama derivada de su proceso de formación urbana.

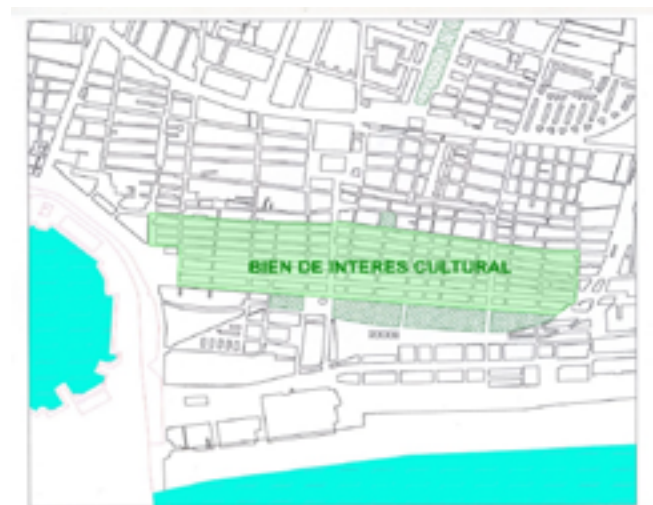


Fig.12. Delimitación del Conjunto declarado BIC por Decreto 57/1993.

Poco después, en 1997, comienza la redacción del polémico Plan Especial, que debió ser de protección pero que terminó siendo de Reforma Interior. Para ello, el Ayuntamiento de Valencia, a través de sus servicios municipales propone tres alternativas de actuación (1998).



Alternativa 1: Prolongación pura y simple de la avenida con su configuración actual



Alternativa 2: Protección integral del barrio.



Alternativa 3: Solución intermedia por la que se decanta finalmente el Gobierno Municipal.

Fig.13. Alternativas planteadas por el PERI, en 1998

De las tres propuestas o alternativas planteadas el Ayuntamiento de Valencia se decanta por la intermedia, resultando en contra del propio PGOU de 1988 que indicaba que cualquier solución intermedia sería mala para el barrio y mala para la ciudad. No obstante es la prolongación del paseo, con una ligera modificación hacia el norte sobre su eje original y una pequeña modificación en su sección la que resulta elegida.

Así pues, finalmente se aprueba el PERI del Cabanyal-Canyamelar. Doce años después de la aprobación del PGOU (1988) se aprueba el planeamiento de desarrollo para este ámbito, recogiendo una solución intermedia que contradice alguna de las determinaciones del PGOU.

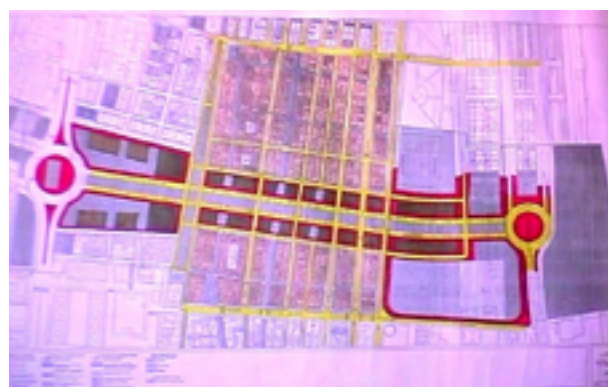


Fig.15. Detalle de la Prolongación de la Avenida Blasco Ibáñez sobre el Cabanyal, recogido en el PERI.

La solución propuesta propone una incisión del tejido con una sección de 48 metros de anchura junto con la presencia de unas manzanas de planta rectangular de 20 metros de ancho y una altura de planta baja más cinco de altura.

El PERI contempla otras operaciones de difícil justificación, como el bulevar San Pedro, en el extremo occidental del barrio, que elimina toda la edificación de los números impares de esa calle.

Desde el momento de la aprobación del PERI del año 2001 la batalla por mantener la integridad del barrio se traslada a los distintos tribunales.

Aun hoy, en 2014, la lucha sigue viva.



Fig.14. Determinaciones del PERI para su zona centro. 2001





Fig.14. Comparativa fachada original con propuesta del PERI.

Síntesis de la batalla legal desde la aprobación del PERI

El PERI del Cabanyal es aprobado el 26 de enero de 2001 por el Ayuntamiento de Valencia. Desde entonces se preparan y presentan diversos recursos y solicitudes con el objetivo final de bloquear la ejecución del PERI, que se entiende afecta a un conjunto urbano con una calificación patrimonial de Bien de Interés Cultural.

Solicitud paralización PEPRI

El primero es el recurso contencioso-administrativo que presenta en julio de ese mismo año la Plataforma Salvem el Cabanyal, pidiendo la paralización parcial del plan de prolongación. En febrero de 2002 el Tribunal Superior de Justicia decreta la suspensión cautelar de la prolongación de la Avenida de Blasco Ibáñez.

En el año 2004, el Ayuntamiento solicita el levantamiento de la suspensión cautelar pero en marzo el Tribunal Superior de Justicia rechaza el recurso ratificando la suspensión que acordaba en 2002.

El Partido Popular aprueba entonces en solitario la modificación de la Ley de Patrimonio. El 19 de octubre se aprueba la Ley 7/2004 de modificación de la Ley 4/1998, de 11 de Junio, del Patrimonio Cultural Valenciano, que incide en la preservación y protección de los valores patrimoniales.

Una semana después, el TSJ de la Comunidad Valenciana da el visto bueno a la prolongación de la Avenida de Blasco Ibáñez. Sobre dicha decisión indica que no es recurrible.

A finales de mayo de 2005, el Tribunal Supremo acepta recurso de queja contra dicha sentencia del TSJCV y se interpone recurso de casación. En junio ratifica la suspensión de los derribos.

Pero en marzo de 2008 el TS falla desestimando los recursos de casación que había presentado la Plataforma contra la aprobación del PEPRI. En diciembre de ese año, el TS da luz verde a la prolongación de la Avenida y con ello a la destrucción del Cabanyal.

Declaración de expolio

Sin embargo, en noviembre de 2004 el Tribunal Superior de Justicia de Madrid había instado al Ministerio de Educación y Cultura a pronunciarse sobre si hay expolio ante la ejecución del Plan de Reforma del Cabanyal. El ayuntamiento interpone recurso para evitar que el Ministerio evalúe la cuestión de expolio por no considerarlo de competencia estatal.

En Junio de 2009 el Tribunal Supremo abre de nuevo la vía para revisar la legalidad de la prolongación de la Avenida. Reconoce nuevamente la competencia del Estado español para dictaminar si existe, o no, expolio en el PEPRI y supedita la cuestión urbanística a la patrimonial. Por lo tanto, insta al Ministerio de Cultura a que emita informe sobre si

el Plan aprobado produce expolio del Patrimonio Nacional o no.

Como consecuencia, a finales de 2009, una Orden del Ministerio de Cultura, refrendada por sentencia de la Audiencia Nacional de 5 de julio de 2012, **suspende el PEPRI** por considerar su ejecución expolio del patrimonio histórico español.

La Orden CUL/3631/2009, de 29 de diciembre, por la que se resuelve el procedimiento por expoliación del Conjunto Histórico del Cabanyal resolvió lo siguiente:

"1. Declarar que el Plan Especial de Protección y Reforma Interior del barrio Cabanyal-Canyamelar determina la expoliación del Conjunto Histórico del Cabanyal-Canyamelar.

2. Declarar la obligación del Ayuntamiento de Valencia de proceder a la suspensión inmediata de la ejecución de dicho Plan Especial, en tanto se lleve a cabo una adaptación del mismo que garantice la protección de los valores histórico-artísticos que motivaron la calificación de éste como Conjunto-Histórico, debiendo igualmente el Ayuntamiento de Valencia notificar dicha suspensión a todos los posibles interesados."

Pero este no es sino un paso más, hacia la conservación o no del Patrimonio del Cabanyal, de la hoja de ruta del PERI aprobado en 2001.

El Ayuntamiento de Valencia presenta una querella contra la Ministra de Cultura ante la Audiencia Nacional.

Mientras, el 7 de enero de 2010 el Consell aprueba el Decreto-Ley 1/2010, de medidas de protección y revitalización del Conjunto Histórico de la ciudad de Valencia. Declara expresamente en su contenido que el Plan Especial de Protección y de Reforma Interior del Cabanyal-Canyamelar, aprobado definitivamente por Resolución de 2 de abril de 2001, del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes **no** perjudica, daña, deteriora o menoscaba de cualquier otro modo la protección del Conjunto Histórico de la Ciudad de Valencia.

Contra este Decreto-Ley se interpone recurso de inconstitucionalidad 803/2010, avalado por informe del Consejo de Estado. Ante este hecho, las Cortes Valencianas retiran el Decreto-Ley 1/2010 y aprueban una ley con idéntico texto que vuelve a modificar la Ley de Patrimonio de 1998.

Se aprueba la Ley 2/2010, de 31 de marzo, de la Generalitat Valenciana, de Medidas de Protección y Revitalización del Conjunto Histórico de la Ciudad de Valencia.

La Ley 2/2010 vuelve a generar un recurso de inconstitucionalidad, 2977/2010, en relación con diversos preceptos de la misma.

En mayo de 2011, Rita Barberá solicita la retirada del recurso de inconstitucionalidad y de la Orden CUL/3631/2009, pero el TS la mantiene en tanto no se resuelva la querella que contra la Ministra impuso ante la Audiencia Nacional. En este sentido, el Supremo rechaza la querella contra Sinde presentada por el Ayuntamiento.

El 12 de enero de 2012 el TSJ de Madrid avala la Orden CUL/3631/2009 y el Auto de 9 de febrero de 2012 del TS lo confirma. En julio de 2012, la Audiencia Nacional vuelve a avalar la Orden de 2009.

Finalmente, el 22 de octubre de 2012 el TSJ de Madrid rechaza un último recurso del Ayuntamiento al considerar que pretende impugnar la orden del Ministerio. Dicha entidad, en un comunicado al consistorio, le insta a *"cumplir con la legalidad vigente e iniciar de una vez los cambios necesarios" en el PEPRI para "eliminar todo lo que supone expolio, es decir, todo lo que supone destrucción del patrimonio del Conjunto Histórico Protegido"*.

El Ayuntamiento de Valencia presenta recurso contencioso administrativo contra la Orden de 2009 ante el Tribunal Supremo.

De la solicitud inicial de reconocimiento de expolio sobre el bien patrimonial, se han derivado varias acciones. Desde los recursos ante el Tribunal Constitucional sobre la inconstitucionalidad de los decretos y leyes recientemente aprobadas por el Consell hasta la querella presentada por el Ayuntamiento a la Audiencia Nacional contra Sinde, por prevaricación, sin dejar escapar el conflicto generado por el no otorgamiento de licencias por parte del Ayuntamiento sobre el barrio y el resto de vaivenes generados por las distintas administraciones.

Transcurridos ya más de trece años se abre ahora un nuevo camino para el futuro del barrio, la negociación. En octubre de 2013 el Consejo de Ministros aprueba desistir del recurso de inconstitucionalidad presentado ante la Ley 2/2010.

El Gobierno valenciano derogará próximamente esta ley de manera que sólo quedará en vigor la Orden CUL/3631/2009 sobre la cual las diferentes administraciones- Ayuntamiento, Estado y Generalitat- trabajarán para intentar “adaptarla y reinterpretarla” con el fin de llevar a cabo el proyecto urbanístico que pretende prolongar la Avenida de Blasco Ibáñez hasta el mar, preservando todos los valores históricos del barrio. A cambio, el Ejecutivo de Alberto Fabra se ha comprometido a presentar en tres meses un proyecto de ley para derogar la anterior Ley 2/2010 y a llevarlo ante la Comisión Bilateral entre el Estado y la Comunidad Valenciana. Se plasma dicho acuerdo en el BOE 306, de 23 de diciembre de 2013, donde el Tribunal Constitucional, por Auto de 17 de diciembre, presenta el desistimiento del recurrente y la extinción del proceso en los recursos acumulados 2977/2010 y 803/2010. La Ley 2/2010, de 31 marzo, queda derogada por la disposición derogatoria única de la Ley 5/2013, de 23 diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat.

La versión final del acuerdo sobre la adaptación del plan del Cabanyal para ajustarse a la orden ministerial de 2009 que lo declaraba expolio fue remitida por el ministro de Cultura, José Ignacio Wert, a la alcaldesa de Valencia el pasado lunes 16 de junio. La propuesta de modificación de Rita Barberá pasa por una reducción del frente de derribos en el Bien de Interés Cultural (BIC) del Cabanyal pero mantiene la prolongación de Blasco Ibáñez. Con esta salida se mantiene la prolongación de Blasco Ibáñez hasta el mar “con 48 metros de ancho, como estaba previsto”.

Además, la propuesta del Ayuntamiento contempla reducir el número de inmuebles afectados en la Zona BIC en un 35 por ciento, disminuir las alturas de la zona BIC de 5 a 3, con lo que baja la edificabilidad un 15 por ciento, y mantener la Lonja del Pescado.

El Ayuntamiento ya ha iniciado los trámites para que la adaptación del Plan Especial de Protección y Reforma Interior (Pepri) del Cabanyal, del que sólo se ha modificado un 4 por ciento del original, sea aprobada en el próximo pleno municipal. Sostiene también que a lo largo de este proceso se levantará la suspensión establecida en la Orden de 2009, con lo que el Consistorio desistiría del recurso que tenían presentado en el Tribunal Supremo contra la orden ministerial.

Derribos paralelos y paralización de licencias

En marzo de 2007 el TSJ autoriza el derribo de un edificio con miramar, el “Horno de la Estrella”. Dicha actuación ignora el informe del Consejo Valenciano de Cultura de 2004 donde instaba a proteger este tipo de edificaciones. En cambio, en junio de ese año una juez declara nulas once de las trece licencias de derribo solicitadas en el Bulevar San Pedro.

En mayo de 2009, el TSJCV desbloquea la paralización de los derribos de edificios dentro de la zona BIC.

La interpretación restrictiva de la Orden Ministerial de 2009 ha llevado al Ayuntamiento a suspender la concesión de todo tipo de licencias, sean de obra nueva, rehabilitación o actividad. Esta actitud, junto con los derribos ejecutados y/o permitidos, ha provocado la más que incipiente degradación del tejido físico y social de un barrio exhausto tras décadas de lucha por su supervivencia.

El Ayuntamiento interpreta la Orden CUL/3631/2009 como una excusa para paralizar cualquier inversión e intervención en el barrio y denegar las licencias de obra y actividad. Incluso después de que en septiembre de 2010, la abogacía del Estado emitiera un informe asegurando que la orden ministerial no puede justificar la denegación de licencias, éstas seguían sin concederse en el barrio.

Este hecho a provocado que la destrucción del barrio se consiga por el impedimento de la realización de cualquier tipo de obra o actividad en el mismo.

Actuaciones ante la Unión Europea y otras acciones

En mayo de 2006, La Plataforma Salvem el Cabanyal denuncia en la Unión Europea el incumplimiento de la legalidad en evaluación ambiental en proyectos de construcción. Consideran que es necesario el sometimiento a evaluación de impacto ambiental. Dicha denuncia es admitida a trámite por parte de la Secretaría General de la Comisión Europea.

Otros recursos y solicitudes transcurren en paralelo a los expuestos, como son los presentados ante el Jurado Provincial de Expropiaciones, que a lo largo de su trayectoria multiplica varias veces el precio que está pagando el ayuntamiento por las expropiaciones en el ámbito del PERI.

Incluso, en 2007, se presentan denuncias ante la Fiscalía del Menor del TSJCV, ante las condiciones degradantes en las que viven los niños de la zona afectada por la prolongación.

4.3.1. Conclusiones

A través del estudio de casos como el del Cabanyal, se certifica el déficit que aun hoy tiene la legislación, tanto urbanística como de patrimonio cultural. Esta legislación ha fracasado en su objetivo al permitir actuar eliminando, en parte o en su totalidad, un elemento legalmente catalogado se plantea la necesidad de la actuación.

Aun es más, los mecanismos en contra de determinadas actuaciones que al actualizarse en su contexto se han probado dañinas para el bien catalogado y en su conjunto desfavorables para la ciudad como ente patrimonial, también han fallado. Los trámites y procesos son tan extensos en el tiempo que su propio procedimiento de resolución provoca en sí mismo un expolio, ya que la no actuación también pone en peligro de pérdida o destrucción todos o alguno de los valores del bien de interés cultural.

Normativa y tipo de protección:

- Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español
- Ley 7/2004, de 19 de octubre, de modificación de la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano.
- Plan General de Ordenación Urbana de 1988
- PEPRI Cabanyal-Canyamelar 2000
- Si bien cuando la aprobación del PGOU de 1966, no existían o no estaban calificados como tales los valores culturales del entramado del barrio del Cabanyal, en 1978 éste fue incluido junto con otras cinco zonas de la ciudad de Valencia, en la incoación del expediente de declaración de Conjunto Histórico Artístico, por resolución de 22 de febrero de 1978, de la Dirección General de Patrimonio Artístico, Archivos y Museos del Ministerio de Cultura.
- La incoación de dicho expediente supone el inicio de un conflicto que culmina, en una

primera instancia, en 1982 con una sentencia del tribunal supremo que suspende definitivamente el Plan Parcial 13. Se siembra así el primer precedente de la prevalencia cultural sobre la urbanística.

Problemática:

En el caso valenciano, aquel proyecto de una gran vía de comunicación entre la ciudad central de Valencia y los Poblados Marítimos, con identidad propia, que aparecía por primera vez en 1861, como preludio incluso de lo que sería la famosa Ciudad Lineal de Soria, se dilataría en el tiempo a partir del momento en que se pretendió ampliar más allá de los Poblados Marítimos, sobre éstos, hasta el mar.

La declaración de conjunto histórico artístico del barrio del Cabanyal, en Valencia debió suponer un punto de inflexión pero no consiguió variar el proyecto. Es más, cada nuevo planteamiento interfería más en el ámbito protegido.

En 1988 Valencia aprueba su PGOU, incorporando también la delimitación del conjunto del Cabanyal a su Catálogo. No obstante, no desiste en la realización del Paseo Valencia al Mar - que pasa a denominarse prolongación de Blasco Ibáñez - aunque tampoco lo acomete en su memoria de actuaciones. Simplemente deja abierta la ordenación y normalización del Cabanyal-Canyamelar a la redacción de un futuro Plan Especial de Protección y Reforma Interior. Este Plan es aprobado en 2001, y bajo decisión municipal pierde la "P" de protección y se aprueba como Plan Especial de Reforma Interior, incorporando la prolongación de la Avenida Blasco Ibáñez (parte ejecutada del Paseo Valencia al Mar), a través del Cabanyal, hasta el mismo Paseo Marítimo. Únicamente mantiene la protección y conservación del barrio a los ámbitos restantes una vez realizada la prolongación de Blasco Ibáñez. Se debe apuntar que el propio PGOU de 1988 solucionaba las necesidades viarias que originaron el proyecto inicial sin necesidad del mismo y que el propio crecimiento de la ciudad había acondicionado otros accesos, igualmente significativos y relevantes, hasta el Paseo Marítimo, como la actual Avenida de los Naranjos, paralela a Blasco Ibáñez y que no interfiere en la trama urbana del Cabanyal.

A día de hoy este debate sigue abierto en los tribunales mientras el barrio sufre las

consecuencias de décadas en las que la sombra de un proyecto ha condicionado su desarrollo y en donde la paralización de las licencias, incluso las de actividad, a la espera de su resolución, fomentan el abandono y la marginalidad de un bien de interés cultural.

La interpretación restrictiva de la Orden Ministerial de 2009 ha llevado al Ayuntamiento a suspender la concesión de todo tipo de licencias, sean de obra nueva, rehabilitación o actividad. Esta actitud, junto con los derribos ejecutados y/o permitidos, ha provocado la más que incipiente degradación del tejido físico y social de un barrio exhausto tras décadas de lucha por su supervivencia.

El ayuntamiento interpreta la Orden CUL/3631/2009 como una excusa para paralizar cualquier inversión en intervención en el barrio y denegar las licencias de obra y actividad. Incluso después de que en septiembre de 2010, la abogacía del Estado emitiera un informe asegurando que la orden ministerial no puede justificar la denegación de licencias, éstas seguían sin concederse en el barrio.

Este hecho ha provocado que la destrucción del barrio se consiga por el impedimento de la realización de cualquier tipo de obra o actividad en el mismo.

Desde el punto de vista de la legislación patrimonial no se explica cómo puede aprobarse una actuación que a todas vistas es totalmente agresiva con un entorno patrimonial, cuya propia declaración de BIC identifica como tal por sus valores excepcionales, destacando su peculiar trama en retícula derivada de las alineaciones de las antiguas barracas, en las que se desarrolla una arquitectura popular de clara raigambre eclecticista, y teniendo en cuenta una legislación patrimonial tan protectora, la Ley 4/1998, modificada por la ley 7/2004, de 19 de octubre, de modificación de la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano.

Tampoco se explica el porqué de la necesaria - de cara a la ejecución del PEPRI- Ley 2/2010 y su anterior Decreto-Ley 1/2010 de Medidas de protección y revitalización del Conjunto Histórico de la ciudad de Valencia, declaradas en primera instancia inconstitucionales.

A través del estudio de casos como el del Cabanyal, se certifica el déficit que aun hoy tiene la legislación, tanto urbanística como de patrimonio cultural. Esta legislación ha fracasado en su objetivo al permitir

actuar eliminando, en parte o en su totalidad, un elemento legalmente catalogado se plantea la necesidad de la actuación.

Aun es más, los mecanismos en contra de determinadas actuaciones que al actualizarse en su contexto se han probado dañinas para el bien catalogado y en su conjunto desfavorables para la ciudad como ente patrimonial, también han fallado. Los trámites y procesos son tan extensos en el tiempo que su propio procedimiento de resolución provoca en sí mismo un expolio, ya que la no actuación también pone en peligro de pérdida o destrucción todos o alguno de los valores del bien de interés cultural.

4.4. Presentación del caso: El barrio de Ferrol Vello

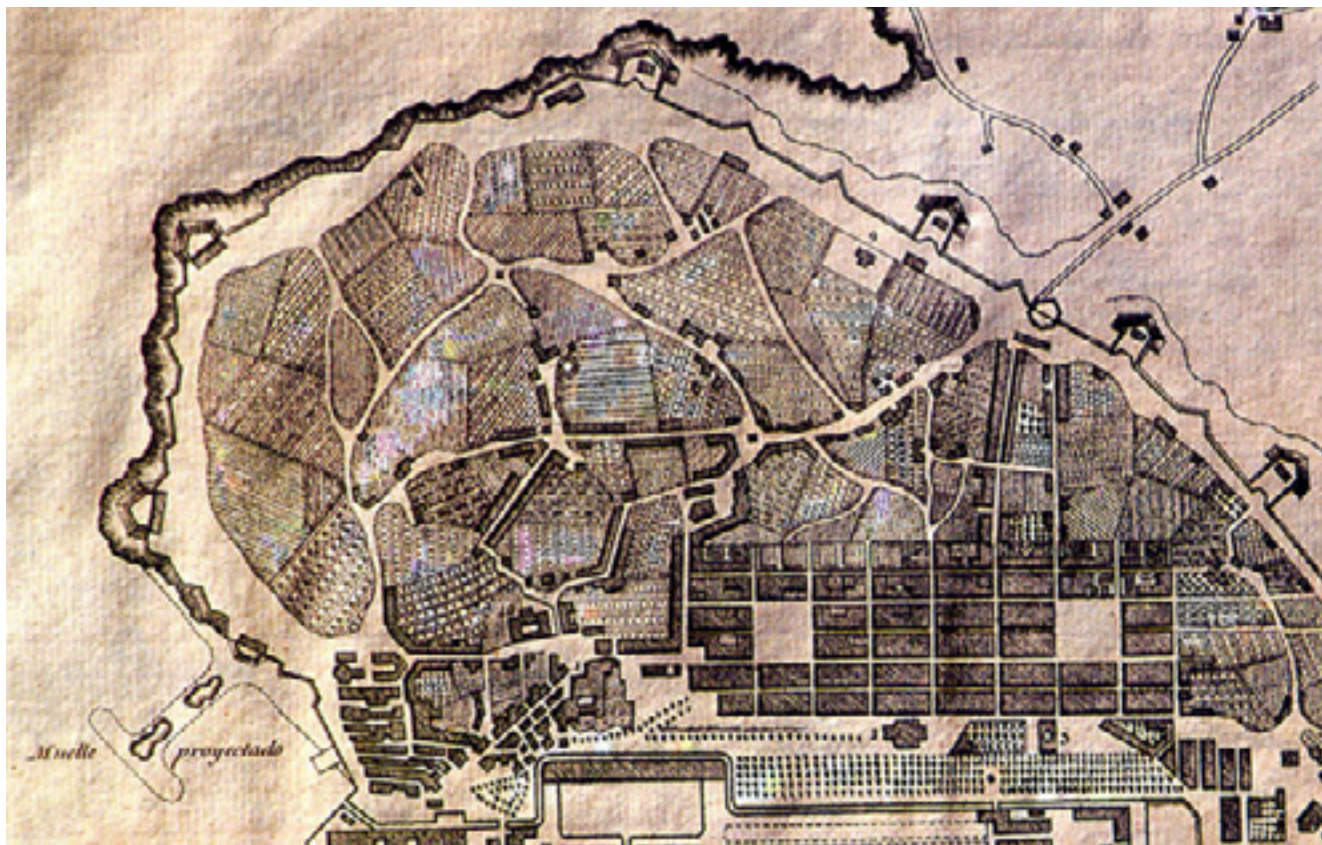
Ferrol Vello es el núcleo de naturaleza marinera que dio origen, mediante agregación del entramado urbano, a la ciudad de Ferrol. Ferrol Vello hasta mediados del siglo XVIII no pasaba de ser un pequeño núcleo de población situado en un promontorio rocoso situado en el centro de la ría. No es hasta finales del siglo XVIII que desputa el crecimiento de Ferrol con las grandes construcciones navales y militares del «Real Astillero de Esteiro» y de la «Gran Arsenal de Marina». En este momento Ferrol ya cuenta con tres núcleos o barrios: el original Ferrol Vello, Esteiro y la Magdalena.



Plano histórico de la Villa de Ferrol. S. XVIII

Memoria de Información. Plan Especial Ferrol Vello. Abril 2014

En sus orígenes, este barrio, como tantos otros de origen medieval, presentaban un caserío bien abigarrado compuesto por calles estrechas y el espacio dentro de las teóricas murallas se encontraba colmatado. Actualmente, la estructura general del barrio tiene una gran calidad ambiental a pesar de ciertos estrangulamientos y posee algunos espacios abiertos, sobre todo en su perímetro exterior. La zona más antigua se desarrolla sobre cuatro calles situadas de forma concéntrica, rúa Castro, rúa Cristo, rúa Benito Vicetto e rúa Carmen Curuxeiras. La estructura parcelaria es la única fiel superviviente histórica pero el barrio mantiene suficientes elementos de interés como sus proporciones, escala y ambiente urbano, que son los que se han ganado su calificación como Bien de Interés Cultural.



Primer plano civil de la Villa. Miguel Ángel Uría. 1820.

Se han intentado llevar a cabo desde los años ochenta iniciativas de carácter urbanístico apoyadas por políticas sociales más relacionadas con el reconocimiento y puesta en valor de su patrimonio. El Plan General aprobado en 1984 aborda el barrio de Ferrol Vello desde el respeto a las tramas originales y resto de elementos básicos de su ordenación. Pretendía evitar el continuo proceso de transformación tipológica que iba avanzando desde el norte.

Este PXOM identificaba dentro del ámbito del barrio varias unidades de actuación sobre las que dispone determinadas calificaciones y propuestas urbanísticas en función de las necesidades reconocidas. También incorpora en su catálogo ciertos edificios de interés y el ámbito denominado como "Conxunto Histórico Artístico do Paseo de Herrera, San Francisco e Campo de San Roque".

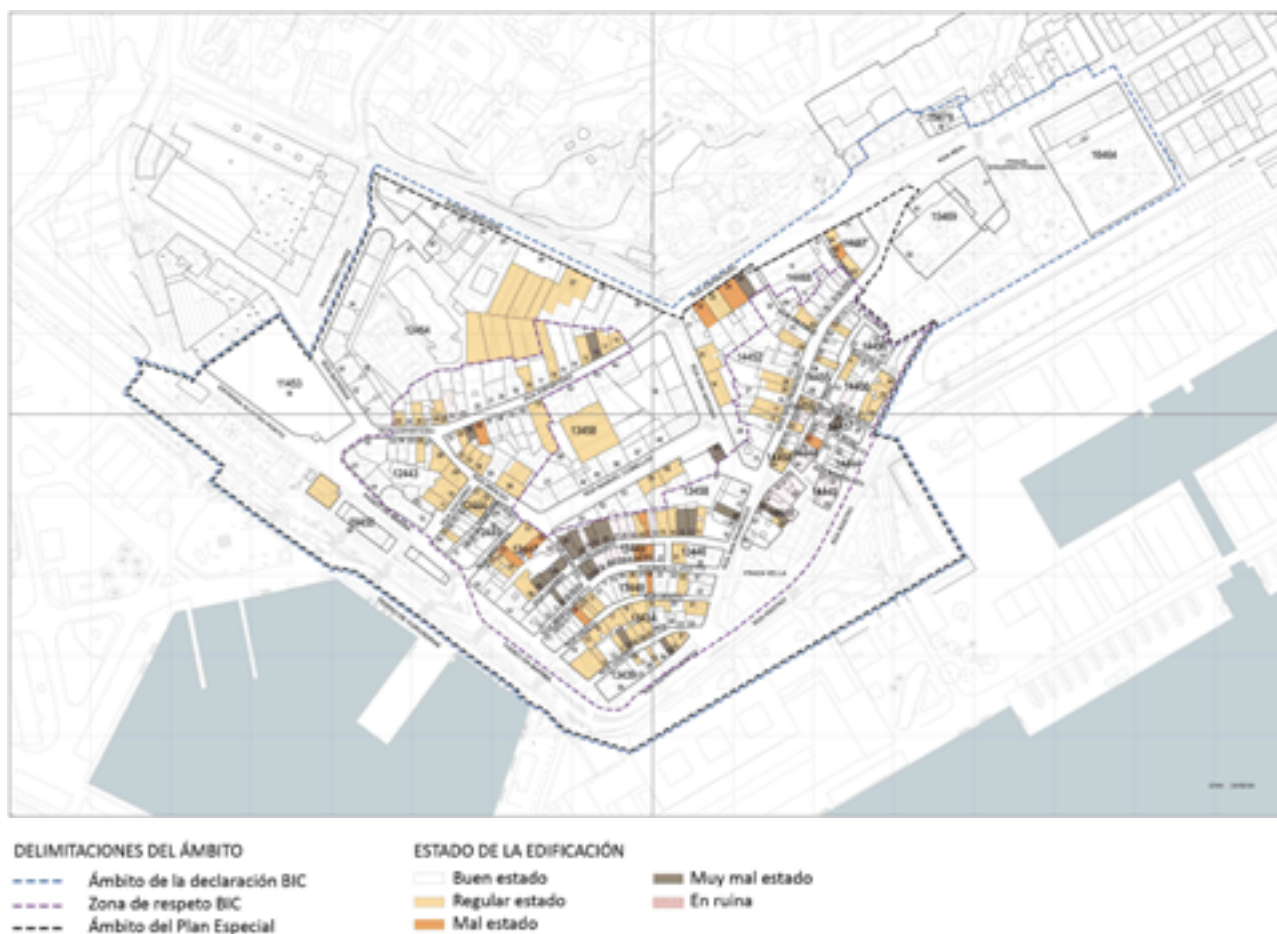
En 1998 se aprueba el Plan Especial de Reforma Interior y Rehabilitación del Barrio de Argüelles como desarrollo de las determinaciones del PXOM de 1984 pero los intentos de este Plan Especial de conservación de la estructura urbana original no fueron en paralelo de una política de conservación del patrimonio edificado, a pesar del convenio firmado con IGVS (Instituto Gallego de Vivienda y

Suelo) para su rehabilitación, lo que ha ocasionado que continúe su degradación.

La Revisión y Adaptación del Plan General de Ordenación Municipal se aprueba en el año 2001 y propone la conservación del patrimonio edificado. Este nuevo PXOM establece dentro del ya mencionado Plan Especial de Argüelles una nueva delimitación sobre la que se redactará un nuevo Plan Especial de Protección y Rehabilitación, en esta ocasión exclusivamente de Ferrol Vello. En tanto no se apruebe dicho plan, seguirá de aplicación la Ordenanza 2, correspondiente al ámbito de Ferrol Vello, del Plan Especial de Argüelles.

Este Plan General de Ordenación Municipal de Ferrol, aprobado definitivamente por el Concello Pleno en sesión 28 de diciembre de 2001, establecía la obligatoriedad del desarrollo del Plan Especial de Protección y Rehabilitación de Ferrol Vello, identificado como PE-2R.

Ante la próxima redacción del Plan Especial Ferrol Vello PE-2 en el año 2000 se realizan unos trabajos de reconocimiento del parque construido del Barrio en el que se definen 195 fichas que corresponden a cada una de las unidades edificatorias que componen el caserío del ámbito y que contiene un análisis pormenorizado del estado, materiales y valores de cada una.



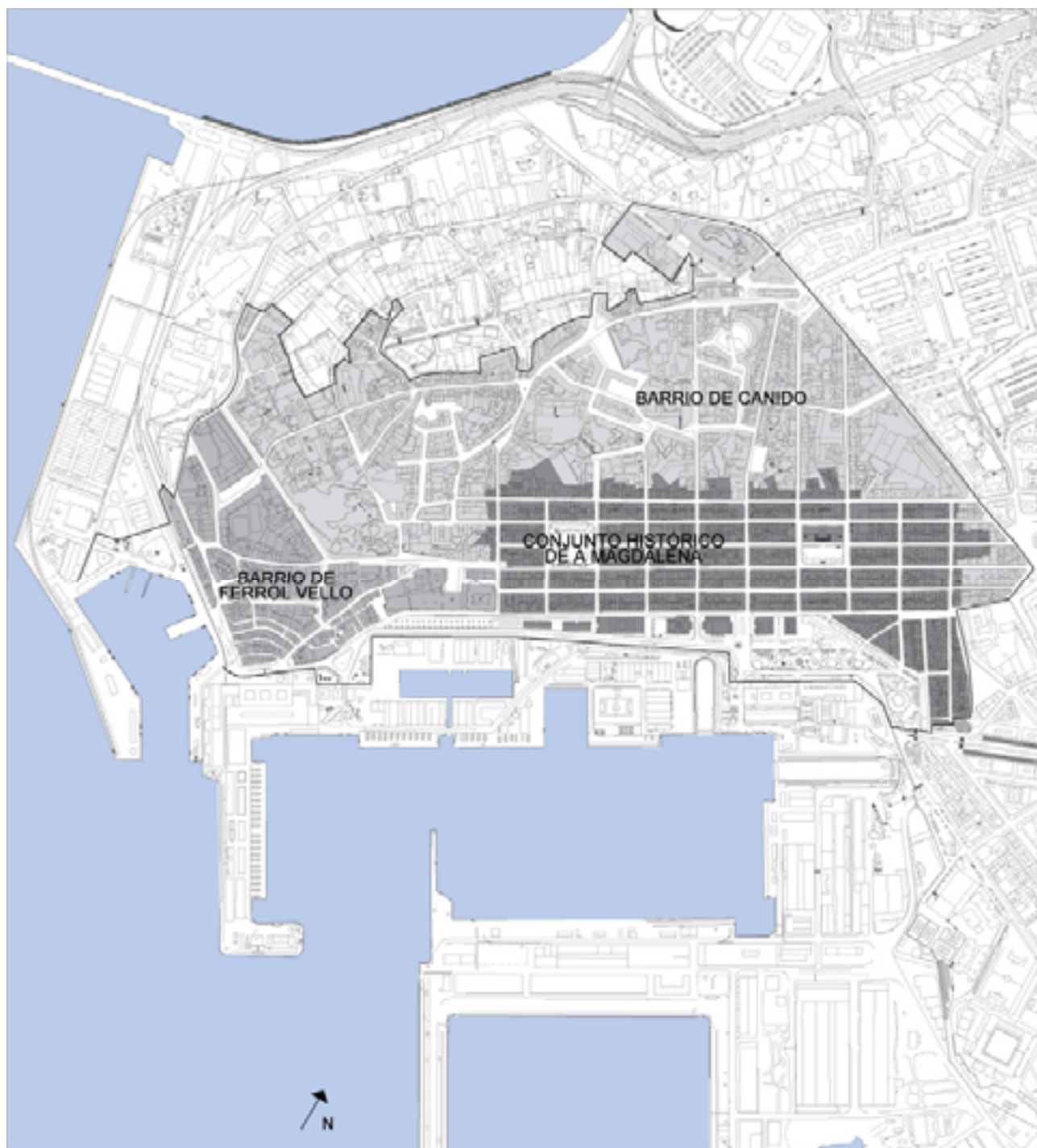
Estado de la Edificación en el ámbito del Plan Especial. Abril 2014

La redacción de dicho planeamiento no sigue adelante y continúa la degradación del barrio. La Asociación de Vecinos de Ferrol Vello en 2005 reclama inversiones y unas políticas e iniciativas públicas sobre la actividad inmobiliaria del ámbito. Solicita la redacción del Plan Especial y la incorporación en el mismo de la protección de sus valores históricos y arquitectónicos.



Aspecto de una de las fachadas del barrio

Como proyecto interesante y quizá uno de los únicos empeños en la lucha por la salvaguarda de este conjunto urbano se presenta el ámbito de actuación a la convocatoria de Iniciativa Urbana (URBAN) de 2008, bajo el título "Proyecto para la regeneración urbana de los barrios históricos de origen de la ciudad marítima de Ferrol", dentro de la iniciativa urbana 2007-2013.⁴⁹



Ámbito del proyecto presentado a URBAN en 2008

49. Estado zona URBAN. Enero 2008. Proyecto de regeneración urbana de los barrios históricos de origen de la ciudad marítima de Ferrol.

Recientemente, y sin haberse redactado todavía el Plan Especial PE 2R, mediante Decreto 33/2011, de 10 de febrero, Ferrol Vello es declarado Bien de Interés Cultural, en la categoría de Conjunto Histórico. Este expediente, incoado por resolución de 27 de febrero de 2009, de la Dirección General de Patrimonio Cultural de la Consejería de Cultura y Deporte, llegó a ser denegado al constatarse el abandono que presentaba el barrio durante el proceso de tramitación de la declaración.

El artículo 8.4.b de la Ley 8/1995, de 30 de octubre, de Patrimonio Cultural de Galicia define como Conjunto Histórico a la agrupación de bienes inmuebles que forman una unidad de asentamiento, continua o dispersa, condicionada por una estructura física representativa de la evolución de una comunidad humana, por ser testimonio de su cultura o constituir un valor de uso y disfrute para la colectividad, aunque individualmente no tengan especial relevancia.

Al considerar que Ferrol Vello mantiene esa estructura física representativa de una comunidad humana se le incluye dentro de la definición de conjunto histórico: es un elemento destacado de nuestro patrimonio cultural y posee una identidad propia. Por incluirse en esta formulación se recurre la denegación y finalmente se declara bien de interés cultural, con la categoría de conjunto histórico, el barrio de Ferrol Vello en el término municipal de Ferrol.



Delimitación BIC Ferrol Vello

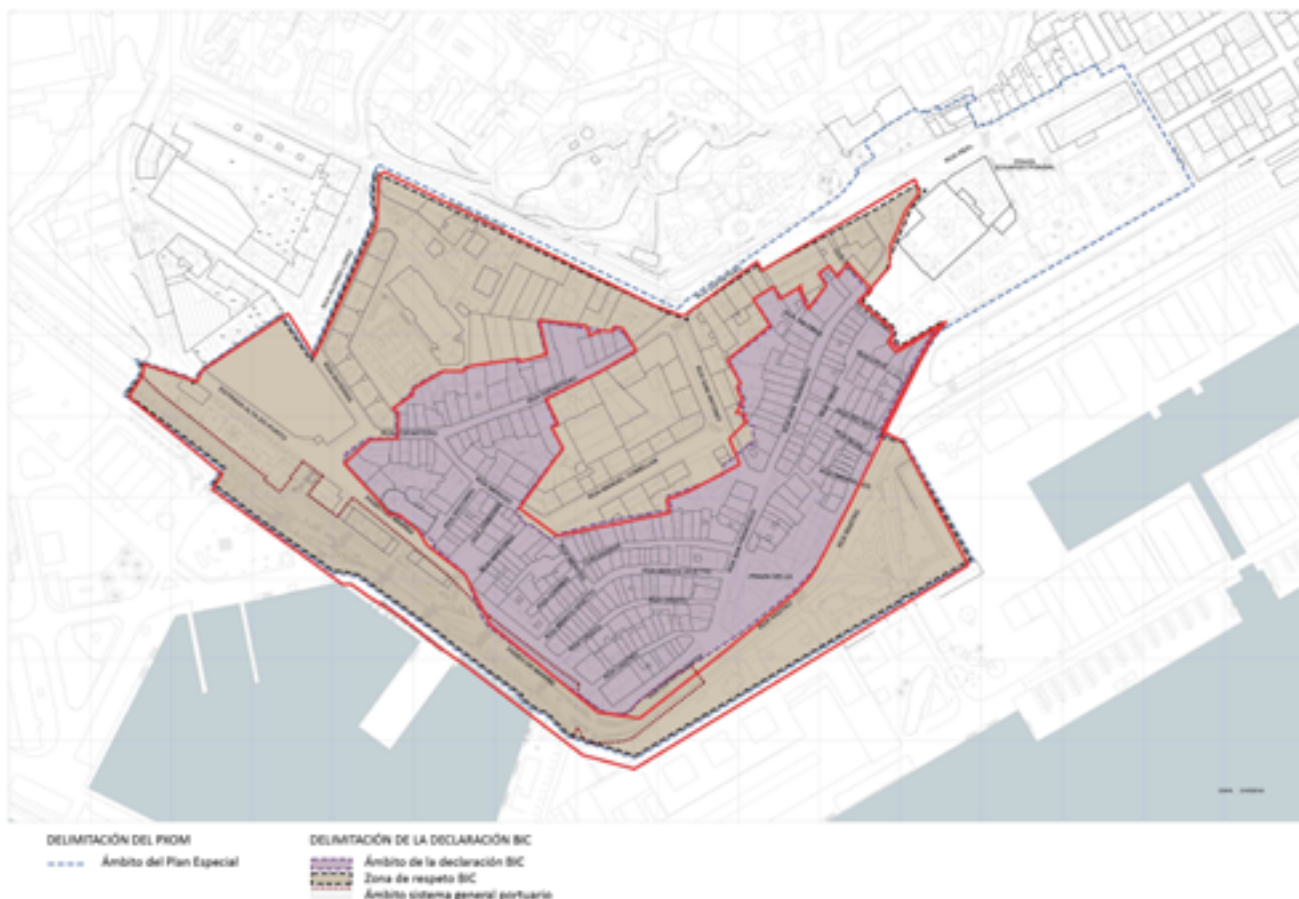
Los propios servicios técnicos municipales al realizar su Informe sobre bienes patrimoniales del barrio de cara a la realización de un Plan Especial para Ferrol Vello, recalcan las características del barrio que han sobrevivido al paso del tiempo, entre otras esa visión de asentamiento típico de esta región costera:

"... reúne as características típicas dos asentamentos costeiros romanos na costa galega, unha pequena enseada, situada á súa vez dentro dunha ría, protexida dos ventos e o mar por puntas mariñas e/ou illotes e preto da desembocadura dun curso fluvial ..."

«As características topográficas do enclave de Ferrol Vello, na súa configuración anterior ao século XVIII, serven tamén de apoio ... para afirmar a existencia dun xacemento castrexo».

La Ley 8/1995 establece en su artículo 45 la obligatoriedad de la redacción de un instrumento urbanístico que regule la protección de los conjuntos históricos. Con la declaración de BIC del conjunto urbano de Ferrol Vello se establece nuevamente por ley la obligatoriedad de la redacción de un Plan Especial de Protección y Rehabilitación del Barrio. Así, ante la necesidad de adaptarse a lo dispuesto en la Ley 8/1995 de Patrimonio Cultural de Galicia y ante la obligatoriedad de cumplimiento de lo indicado en el PXOM de 2000, en la actualidad se está redactando un Plan Especial de Protección del ámbito PE-2, que está en las fases iniciales de su tramitación.

No obstante, las discrepancias entre las delimitaciones del recién calificado conjunto histórico de Ferrol Vello y el ámbito del PE-2 del PXOM de Ferrol representan ya el primero de los problemas en el recorrido de este Plan Especial ya que éste debe modificar su delimitación para adaptarse al ámbito de la declaración de BIC, para lo que debe ajustar lo previsto en el PXOM de 2000.



Diferencia entre las delimitaciones del Plan Especial y del ámbito de catalogación del BIC Ferrol Vello

Con fecha 17 de junio de 2013 en consejo de Urbanismo, Infraestructuras y Contratación aprobó el Plan de Inspección Urbanística del Concello de Ferrol con el objeto de determinar las actuaciones prioritarias y con la finalidad de mejorar la calidad y la vigilancia en el cumplimiento de la legalidad urbanística, proveyéndolas y combatiéndolas. Se pretende con este plan evitar más expedientes de ruinas procurando cumplir las órdenes de ejecución y realizando las acciones pertinentes sobre el parque edificado y los espacios públicos. A partir del Plan de Inspección se está realizando un mapa detallado de la edificación del ámbito y desde la Concejalía ofrecen un servicio de asesoramiento a los propietarios que deseen rehabilitar. También está en ciernes un plan municipal que contempla la realización de oficio de las obras necesarias de recuperación, pasando los costes al dueño si este no procede a su realización, e incluso la expropiación de los edificios que se encuentren mal conservados.

La ciudad de Ferrol está inmersa en un proceso de reinversión y estudio de iniciativas que propicien un desarrollo local y urbano que frene el decaimiento poblacional, social y económico que sobrelleva desde los años '80 principalmente por las modificaciones sufridas en sus principales motores económicos: la industria naval y militar.

Población municipal de Ferrol 1970-2013 ⁵⁰

	1970	1981	1991	1996	2000	2007	2013
Municipio de Ferrol	80.194	87.691	83.045	83.048	81.966	75.312	71.674

50. Fuente: Censos de Población y Padrones Municipales. Plan Especial Ferrol Vello. Abril 2014

Según el padrón municipal de habitantes la población del barrio de Ferrol Vello no representa ni el 2% de la población del municipio de Ferrol, con aproximadamente 1.347 habitantes a fecha de 2013. De hecho se percibe una tendencia negativa de crecimiento en el barrio.

Además, según el estudio de los datos del padrón municipal, se percibe una tendencia al envejecimiento del barrio, ya que existe un descenso de población en las franjas de 15-44 años y un aumento entre los 45-64 en los últimos años, lo que sugiere un rápido envejecimiento de la población de no corregirse la tendencia.

Composición de la población por edades. Año 2013 ⁵¹

Año 2000	Plan Especial	Municipio Ferrol
0-4	4,01	2,87
5-14	10,69	7,69
15-24	7,80	7,93
25-34	12,55	11,79
35-44	14,55	14,74
45-54	15,37	14,76
55-64	13,81	14,04
65 y más	21,23	26,20
TOTAL	100	100

Para el barrio de Ferrol Vello, la crisis que está viviendo todo el ámbito metropolitano de Ferrol ya no es sólo económica, ni tan siquiera demográfica. Es también una crisis social, funcional, patrimonial y cultural identificada en el alto número de edificios abandonados altamente deteriorados, la decrepitud de los espacios públicos y el cierre de las actividades económicas, efecto y raíz de la disminución de la vida urbana que puede concluir con el olvido de este ámbito con en tantos años se ganó su propia identidad. Según el estudio realizado para URBAN, aproximadamente el 29,9% de las viviendas del ámbito están vacías.

En este mismo estudio se realizó un análisis del estado de las viviendas, centrándose en las viviendas construidas antes de 1960. Este resultado también se muestra en la reciente publicación del Plan Especial de Ferrol Vello de abril de 2014, constatándose la necesidad de mejoras en la habitabilidad de las mismas.

En cuanto a las redes de infraestructuras del barrio de Ferrol Vello es en general deficitaria, si bien están renovadas las arterias de abastecimiento de la parte alta del barrio y del Paseo de la Marina. La situación de Canido Vello y Ferrol Vello y de la parte occidental del barrio de A Magdalena, es precaria debido a la antigüedad de las redes y a la falta de capacidad.

51. Padrón municipal. Plan Especial Ferrol Vello. Abril 2014

4.4.1. Conclusiones

Ferrol Vello es uno de los barrios más antiguos de Ferrol, y de los más deteriorados. Recientemente ha sido declarado como Bien de Interés Cultural (BIC), en febrero de 2011, por parte del Gobierno gallego (Resolución de 27 de febrero de 2009, de la Dirección General de Patrimonio Cultural de la Consejería de Cultura y Deporte, por la que se incoa el procedimiento para la declaración de bien de interés cultural, con la categoría de conjunto histórico, en favor del barrio de Ferrol Viejo, en la ciudad de Ferrol (A Coruña). El barrio de la Madalena, con quien se defiende una lectura integrada, solidaria y dependiente, de la trama urbana, fue declarado Conjunto Histórico-Artístico el año 1984 y el Arsenal Militar fue declarado Bien de Interés Cultural del Arsenal Militar el año 1994.

Lamentablemente la declaración como Conjunto Histórico del barrio de Ferrol Vello llegó al tiempo que los valores que sientan la base de su protección se tambalean ante su abandono y deterioro. Además esta nueva protección no se tradujo en nuevas líneas de ayuda a la rehabilitación. En cambio, las exigencias que trajo consigo a través de la exigencia de la aplicación de la legislación patrimonial, ante la falta de planificación, requieren un rigor y un papeleo demasiado extenso para la agilidad con la que se deberían rehabilitar las edificaciones en el ámbito, ante el riesgo de colapso.

Actualmente está en redacción un Plan Especial de Protección y Rehabilitación que se prevé aprobar a final de año (2014).

Normativa y tipo de protección:

- Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español
- Ley 8/1995, de 30 de octubre, de Patrimonio Cultural de Galicia
- Plan Xeral de Ordenación Municipal 2000
- Decreto 33/2011, de 10 de febrero, por el que Ferrol Vello es declarado como Bien de Interés Cultural, en la categoría de Conjunto Histórico
- Plan Especial de Protección PE 2-R (en tramitación)

Problemática:

Ferrol es una de tantas ciudades españolas que no tramitaron a tiempo la declaración de sus centros originarios como conjuntos históricos, aun siendo estos por su propia definición merecedores de dicha etiqueta. La ciudad histórica de por sí fue abandonada a su suerte en nuestro país durante muchos años, en los que se entendía como el origen de mucha de la problemática que arrastraba el desarrollo de la misma aun cuando fuera el casi siempre aciago crecimiento urbano y la falta de previsión y dedicación al encuentro con nuestra abatida herencia urbanística la causa de los mismos. Pero en Ferrol y otras ciudades la no protección de sus centros supuso la condena definitiva de los mismos. Si la carencia de instrumentos efectivos de protección fue el preludio del deterioro de nuestros centros, la normativa urbanística sin la debida protección patrimonial no obedece a visiones quizá románticas de ver la ciudad al no estar pensada para dicha problemática. En Ferrol, las autoridades municipales, máximos responsables pero no últimos, no prestaron la suficiente atención a su legado urbano al no verse normativamente obligados a ello y Ferrol Vello languideció en su olvido. Ahora, cuando parece que los movimientos vecinales salen a la calle y las autoridades se hacen eco es cuando llega la declaración de un Conjunto que tendría no que haber precisado ni tramitación. Pero la tardía calificación como BIC de un centro histórico ya degradado unido a la falta de planificación y financiación dificulta aún más su rehabilitación y mantenimiento. Esto deriva en un mayor número de declaraciones de ruina, colapsos y derribos.

Este continuo abandono del barrio junto con el decaimiento que arrastra Ferrol desde hace más de 30 años provocan que la salvaguarda de este conjunto urbano, origen de lo que hoy es la ciudad de Ferrol, no sea la prioridad en las agendas de los gobiernos municipales y de la Xunta. Este hecho se explica en la falta de estudios, proyectos, intervenciones e inversiones en este ámbito de la ciudad que lo arrastran a la exclusión y al abandono.

No sólo extraña la tardanza en la calificación como Bien de Interés Cultural sino también la dejadez en la redacción de un Plan Especial que afecta a un entramado urbano histórico que apunta a la ruina del conjunto completo.

Sin una gran inversión pública, tanto la declaración como Bien de Interés Cultural como la actual redacción del Plan Especial pueden haber llegado demasiado tarde para la realidad de la situación actual. Es preciso una planificación para la protección y rehabilitación de los barrios históricos e imprescindible el desarrollo y ejecución de Programas de rehabilitación de vivienda, la renovación de las infraestructuras urbanísticas y la regeneración del espacio público, cultural y comercial que apoye una política social que dinamice y repueble el barrio.



Cascos contra la ruina de Ferrol Vello. Marzo 2014

5. BIBLIOGRAFÍA

ESTADO DEL ARTE

- Abad Liceras, Dr. José María. "La Legislación Sobre Patrimonio Histórico. El Papel de la Administración Local". Federación Española de Municipios y Provincias.
- Byarin, Francesco, y Ron van Oers. 2012. *The Historic Urban Landscape: Managing Heritage in an Urban Century*. Ed. Wiley-Blackwell. Oxford, UK.
- Bassols Coma, Martín. 1973. *Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*. Ed. Montecorvo. Madrid.
- Becerra García, Juan Manuel. *La Legislación Española sobre Patrimonio Histórico, Origen y Antecedentes. La Ley de Patrimonio Histórico Andaluz*. <http://www.bibliotecaspublicas.es/>.
- Burriel de Orueta, Eugenio L. 2009. "La Ciudad de Valencia. Historia, Geografía y Arte." Ed. Universidad de Valencia. *Planificación Urbanística y Ciudad*, 144–71.
- Chueca Goitia, Fernando. 1977. *La Destrucción del Legado Urbanístico Español*. Ed. Espasa Calpe. Madrid.
- Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón. 1982. *Evolución Histórico Urbanística de La Ciudad de Zaragoza*.
- Delicado Martínez, Francisco Javier, y Ballester Hermán, Carolina. 2002. "Ruina y Recuperación del Patrimonio Artístico Español: El Legado Valenciano." Ed. Departamento de Historia del Arte Universidad de Valencia. *Ars Longa* 11. Valencia. 153–70.
- Diputación de Barcelona. 2008. "Ciudades en (re)construcción: Necesidades Sociales, Transformación y Mejora de Barrios." Ed. Diputación de Barcelona. *Colección Estudios* 5 (Serie Territorio): 490.
- Durán Ruiz, Francisco Javier, y Asensio Navarro Ortega. *La Protección Jurídica del Patrimonio Cultural Inmaterial Universal de España y sus Autonomías*.
- Español Echániz, Ignacio. 2006. "La Recuperación del Valor del Paisaje Urbano. Una Respuesta a la Banalización desde las Identidades del Universo Metropolitano." Ed. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. *Ingeniería y Territorio* 75: 10–19.
- Gaja Díaz, Fernando, y Josep Vicent Boira Maiques. 1994. "Planeamiento y Realidad Urbana en La Ciudad de Valencia (1939-1989)." Ed. Universidad de Valencia: Facultad de Geografía e Historia. *Cuadernos de Geografía* 55: 63–89.
- García y Bellido, A., Torres Balbás, L., L. Cervera, Fernando Chueca Goitia, y P. Bidagor. 1987. *Resumen Histórico del Urbanismo en España*. Ed. Instituto de estudios de administración local. Madrid.
- García Fernández, Javier. 2007. "La Regulación y la Gestión del Patrimonio Histórico-Artístico durante la Segunda República (1931-1939)." *Revista Electrónica de Patrimonio*.
- García, Gerardo. 2013. "Deber de Conservación, Ruina y Rehabilitación." *Monografías de La Revista Aragonesa de Administración Pública*, 73–108.
- Gobierno de Aragón, Departamento de Educación, Cultura y Deporte, ed. 2007. *Arqueología Aragonesa. 1995-2005*.
- Gobierno Vasco, ed. 2010. *Plan Estratégico de La CAPV de Rehabilitación de Edificios y Regeneración Urbana 2010 - 2013*.
- González Muñoz, María del Carmen. 2010. "Años de Destrucción. Pérdidas en el Patrimonio Histórico Artístico de Talavera de la Reina en la Década de los Setenta (s. XX)." *Cuaderna* 18-19: 161–78. <http://www.colectivoarrabal.com/publicaciones/revista-cuaderna/>.

- López Bravo, Carlos. 1999. "Interrelación de Las Categorías Legales de Protección del Patrimonio Cultural En España." *Revista PH*. 27: 83–90.
- Mier, María Jesús, Ramón Botey, y i equip de l'Oficina de Barris. "Quatre Anys D'aplicació de la Llei de Barris."
- Ministerio de Cultura. 2011a. *Documentación Gráfica del Patrimonio*. Ed. Secretaria General Técnica. Subdirección General de Publicaciones, Información y Documentación, Madrid.
- ———. 2011b. *Criterios de Intervención en el Patrimonio Arquitectónico del Siglo XX*. Ed. Secretaria General Técnica. Subdirección General de Publicaciones, Información y Documentación, Madrid.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. 2013. "Conservación Preventiva: Revisión de Una Disciplina." Ed. Secretaria General Técnica. Subdirección de Documentación y Publicaciones. *Revista Patrimonio Cultural de España* 7: 206.
- Miralles y García, José Luis. 2006. "El Patrimonio Rural Periurbano: El Caso de L'Horta de València." Ed. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. *Ingeniería y Territorio* 75: 78–85.
- Montesinos i Martínez, Josep. 2006. "Ciudad, Patrimonio y Ciudadanía." Ed. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. *Ingeniería y Territorio* 75: 96–103.
- Nel-lo, Oriol. 2005. "Contra la Segregación Urbana y por la Cohesión Social: La Ley de Barrios de Cataluña", 1–19.
- ———. 2009. "Los Retos de La Rehabilitación Urbana. Diez Lecciones de La Experiencia Catalana." Ed. Generalitat de Catalunya Secretaria para la Planificación Territorial.
- Ortega Dolz, Patricia. 2006. "Noticias de Historia Antigua y Arqueología Toledo : La Especulación Urbanística y el Expolio Cultural." *El País*, Julio 24.
- Parejo Alfonso, Luciano. 1993. *La Legislación Urbanística y la Legislación sobre Patrimonio Histórico, Instrumentos para la Protección de los Centros Históricos de las Ciudades*. dialnet.unirioja.es.
- Pol, Francisco. 2006. "Notas sobre los Antecedentes de la Urbanística de la Recuperación de los Centros Históricos." www.femp.es.
- Sánchez Luque, María. 2005. "La Gestión Municipal del Patrimonio Cultural Urbano en España". Universidad de Málaga.
- Solé Ponce, Juli. 2013. "Regeneración Urbana de Barrios Degradados." *Revista Aragonesa de Administración Pública* 41-42: 11–70.
- Terán Troyano, Fernando de. 1999. *Historia del Urbanismo en España. Siglos XIX y XX*. Ed. Ediciones Cátedra S.A.
- XVIII Reunión informal de ministros responsables de vivienda. 2010. "La Rehabilitación del Parque Residencial Existente en la Unión Europea y otros Países Europeos". Toledo.

DOCUMENTACIÓN DE LOS CASOS CONCRETOS

- Álvarez Gracia, Andrés. 2005. "Paseo de la Independencia, un Eje Simbólico en el Urbanismo Zaragozano." *Fundación* 2008 Zaragoza.
- Anónimo. "Paseo de la Independencia de Zaragoza, Reflejo de la Historia." [Http://www.stvalora.com/es/mas-alla-del-valor/mercado/510-paseo-de-la-independencia-de-zaragoza-reflejo-de-la-historia.html](http://www.stvalora.com/es/mas-alla-del-valor/mercado/510-paseo-de-la-independencia-de-zaragoza-reflejo-de-la-historia.html).
- "Ante la Posible Prolongación del Paseo Independencia." 1930. *Vida Nueva*, Septiembre 14.
- APUDEPA. 2007a. "APUDEPA Exige el Mayor Respeto a Los Restos del Convento de San Lázaro", 1–5. [Http://apudepa.blogia.com](http://apudepa.blogia.com).
- ———. 2007b. "APUDEPA Denuncia el Entierro de San Lázaro Cuando Todavía Ni Siquiera Ha Concluido Su Excavación", 1–5. [Http://apudepa.blogia.com](http://apudepa.blogia.com).
- ———. 2007c. "BRICOEXPO : Construya Su Propio Balcón de San Lázaro", 1–5. <http://apudepa.blogia.com/>.
- ———. 2007d. "APUDEPA Pide a Vicente Redón Que, Para Conservar el Balcón de San Lázaro, Se Fije en Los Buenos Ejemplos de Europa", 1–5. <http://apudepa.blogia.com>.
- ———. 2008. "APUDEPA Denuncia el Derribo de un Edificio Catalogado en el Balcón de San Lázaro", 1–5. <http://apudepa.blogia.com>.
- Barcala, Diego. 2010. "Los Otros Cabanyales, Vecinos Contra El Expolio." *Público.es*, Enero 17. <http://www.publico.es/>.
- Blasco García, Vicente. 2014. "Una Renunciante Prolongación." *El País*, Abril 28.
- BOE 2304/1969. 1969. "Publicación Celebración de Concurso de Ideas Para la Remodelación Urbanística del Centro Antiguo de la Ciudad de Zaragoza."
- Boira Maiques, Josep Vicent. 2000. "Los Orígenes del Paseo de Valencia Al Mar: el Proyecto de Manuel Sorní de 1865." Ed. Universidad de Valencia: Facultad de Geografía e Historia. *Cuadernos de Geografía* 67/68: 191–207.
- Ferrol, Concello de. 2008. Iniciativa Urbana 2007-2013. *Proyecto Para la Regeneración Urbana de Los Barrios Históricos de Origen de la Ciudad Marítima de Ferrol*. Ed. Concello de Ferrol.
- Herrero García, Luis Francisco. 2006. "Vida en el Barrio: Cabanyal, un Conjunto Histórico Protegido Y... Amenazado." Ed. Canales y Puertos Colegio de Ingenieros de Caminos. *Ingeniería Y Territorio* 75: 86–95.
- Medrano Marqués, Manuel. 2007. "El Balcón de San Lázaro: Una Chapuza Urbanística Y Arqueológica." *Blog Cultural de Manuel Medrano*, 1–5. <http://manuelmedrano.wordpress.com/>.
- Usón Guardiola, Ezequiel. 2004. *La Estación Internacional de Canfranc*. Ed. Ed. Ambit. Ambit Servicios Editoriales S.A. Barcelona.
- Veracruz Mas, Luis. 2010. "Cabanyal 2020_ Rehabilitación Sin Destrucción". Valencia.
- Yeste Navarro, Isabel. 1998. "Prolongación del Paseo de la Independencia." In *la Reforma Interior*, ed. Institución Fernando el Católico, 470. Zaragoza.
- ———. 2008. "El Paseo de la Independencia." Ed. Federación de Asociaciones de Barrios de Zaragoza (FABZ). *la Calle de Todos* 80: 50–53. <http://revistalacalle.wordpress.com/>.
- Jiménez, Miguel Ángel, Carlos Martín, y Javier Monclús. 2008. *Anillo Verde de Zaragoza. Recorridos Por El Anillo Verde de Zaragoza*. Ed. Consorcio Expo Zaragoza 2008. Zaragoza.

- Latorre, Ana, y Javier Monclús. 2000. *Planes Y Proyectos Para La Ciudad 2000-2015*. Ed. Cámara de Comercio e Industria de Zaragoza. Zaragoza.
- Varios autores. 2008. *El Urbanismo de La Expo. El Plan de Acompañamiento de La Expo 2008*. Ed. Expoagua. Zaragoza.
- Varios autores. 2012. *Repensar Canfranc. Taller de Rehabilitación Urbana Y Paisaje*. Ed.: Institución Fernando el Católico. Prensas de la Universidad de Zaragoza. Zaragoza, 157
- Yeste Navarro, Isabel. 1995. "El Problema del Trafico en la Reforma Interior de la Ciudad de Zaragoza en Época Contemporánea." Ed. Instituto universitario de urbanística de la Universidad de Valladolid. *Ciudades 2*: 129–39. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=2694>.
- ———. 2003. "Criterios de Renovación y Restauración del Casco Antiguo de Zaragoza a lo Largo de este Siglo." En *Actas VII Coloquio de Arte Aragonés, Jaca, 17, 18 y 19 de Octubre de 1912*, Ed. Gobierno de Aragón, 297–317.
- ———. 2004. "Reforma Interior y Ensanche en la Segunda Mitad del Siglo XIX En Zaragoza: El Plano Geométrico." Ed. Departamento de Historia del Arte de la Universidad de Zaragoza. *Artigrama* 19: 427–51. http://www.unizar.es/artigrama/html_dig/.
- ———. 2005. "Del Tubo a 'Puerta Cinigia' En Zaragoza. Evolución Urbanística del Sector en Época Contemporánea." Ed. Departamento de Historia del Arte de la Universidad de Zaragoza. *Artigrama* 20: 433–55. http://www.unizar.es/artigrama/html_dig/.
- "Zaragoza En Los Siglos XIX y XX." [perso.wanadoo.es_zaragozaantigua_sigloxx.html.pdf](http://perso.wanadoo.es/_zaragozaantigua_sigloxx.html.pdf).